LE FINANCEMENT DES PARTIS ET DES ÉLECTIONS DE NIVEAU PROVINCIAL AU CANADA

Volume 3 d'une collection d'études
réalisées pour le compte de la Commission royale
sur la réforme électorale et le financement des partis,
dans le cadre de son programme de recherche.

LE FINANCEMENT DES PARTIS ET DES ÉLECTIONS DE NIVEAU PROVINCIAL AU CANADA

Sous la direction de
F. Leslie Seidle

Volume 3 de la collection d'études

COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE
ET LE FINANCEMENT DES PARTIS
ET
GROUPE COMMUNICATION CANADA
ÉDITION, APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES CANADA

DUNDURN PRESS
TORONTO ET OXFORD

WILSON & LAFLEUR
MONTRÉAL

© Ministre d'Approvisionnements et Services Canada, 1991
Imprimé et relié au Canada
ISBN 1-55002-122-2
ISSN 1188-2751
Catalogue Z1-1989/2-41-3F

Publié par Dundurn Press Limited et Wilson & Lafleur Limitée en collaboration avec la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Groupe Communication Canada — Édition, Approvisionnements et Services Canada.

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, stockée dans un système informatique ou transmise sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit (électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou autre — sauf de courts passages pour la critique) sans la permission écrite du ministre des Approvisionnements et Services.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Vedette principale au titre :
Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada

(Collection d'études; 3)
Publ. aussi en anglais sous le titre : Provincial party and election finance in Canada
ISBN 1-55002-122-2

1. Caisses électorales — Canada — Provinces. 2. Élections — Canada. 3. Partis politiques — Canada. I. Seidle, F. Leslie. II. Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis. III. Collection : Collection d'études (Canada. Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis); 3.

JL198.P7614 1991 324.271 C91-090540-1

Dundurn Press Limited
2181, rue Queen est
Bureau 301
Toronto (Canada)
M4E 1E5

Dundurn Distribution
73 Lime Walk
Headington
Oxford, England
0X3 7AD

Wilson & Lafleur Limitée
40, rue Notre-Dame est
Montréal (Québec)
H2Y 1B9

92-07347/

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS xi
INTRODUCTION xiii
PRÉFACE xix

1. LE FINANCEMENT DES PARTIS AU QUÉBEC — ANALYSE DES RAPPORTS FINANCIERS DE 1977 À 1989
LOUIS MASSICOTTE 3

L'historique de la loi québécoise 3
L'intérêt théorique et pratique du système québécois 5
Le poids écrasant des deux grands partis 7
Des revenus suffisants ? 9
L'analyse des contributions en argent 11
Les modes de perception des fonds 13
Le financement des partis par l'État : substitution ou suppléance ? 14
La centralisation financière interne des partis 16
L'équilibre financier général 17
Conclusion 19
Annexes 21
Notes 41
Références 44

2. LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES EN ONTARIO — INITIATIVE ET DÉFI
DAVID JOHNSON 49

La Loi sur la réforme du financement des élections : origines et dispositions 51
Le système de financement des partis et des campagnes électorales : pratique et problèmes 60
Le régime de plafonds relatifs aux dépenses 82
La réglementation des campagnes à la direction d'un parti 93
Conclusion 95
Notes 99
Entrevues 102
Références 103

3. LA POLITIQUE ET L'ARGENT EN COLOMBIE-BRITANNIQUE
TERRY MORLEY 107

La réglementation applicable 110
Les partis en Colombie-Britannique 115
Le Nouveau Parti démocratique de la Colombie-Britannique 118
Le parti Crédit social de la Colombie-Britannique 137
Les autres concurrents : les petits partis 150
Conclusion 151
Notes 154
Entrevues 157
Bibliographie 158

4. L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION DU FINANCEMENT POLITIQUE AU NOUVEAU-BRUNSWICK
HUGH MELLON 161

L'origine et l'évolution de 1966 à 1978 162
La Loi sur le financement de l'activité politique de 1978 175
Les répercussions de la Loi sur le financement de l'activité politique 180
Les futurs débats : les voix du changement 190
Notes 193
Références 195

5. LE FINANCEMENT DES PARTIS EN ALBERTA — DES MESURES LÉGISLATIVES À FAIBLE EFFET
DOREEN P. BARRIE 199

Historique 200
Les dispositions principales 202
Les sources de financement 206
Les répercussions de la Loi 210
Éléments de comparaison entre les campagnes fédérales et provinciales 212
Le point de vue des principaux intéressés 219
Conclusion 220
Notes 222
Références 226

TABLEAUX

1. LE FINANCEMENT DES PARTIS AU QUÉBEC — ANALYSE DES RAPPORTS FINANCIERS DE 1977 À 1989

1.A1 Nombre d'entités autorisées (à l'exclusion des candidats indépendants) au 31 mars de chaque année, Québec, 1978–1991 21
1.A2 Nombre d'entités autorisées par parti au niveau des circonscriptions au 31 mars de chaque année, Québec, 1978–1991 22
1.A3 Part combinée des deux principaux partis, Québec, 1978–1989 23
1.A4 Principaux petits partis, Québec, 1978–1989 24
1.A5 Revenus déclarés — Toutes les entités autorisées, Québec, 1978–1989 25
1.A6 Revenus déclarés — Parti libéral du Québec, 1978–1989 26
1.A7 Revenus déclarés — Parti québécois, Québec, 1978–1989 27
1.A8 Contributions en pourcentage des revenus totaux des entités autorisées, Québec, 1978–1989 28
1.A9 Montant global des contributions en argent recueillies, Québec, 1978–1989 29
1.A10 Nombre de reçus émis pour les contributions en argent, Québec, 1978–1989 30
1.A11 Valeur moyenne des contributions en argent, Québec, 1978–1989 31
1.A12 Contributions en argent de 100 $ et moins en pourcentage du total des contributions, Québec, 1978–1989 32
1.A13 Parti libéral du Québec — Contributions avec ou sans reçu recueillies à l'occasion d'activités sociales, 1983–1989 33
1.A14 Subventions directes de l'État — Parti libéral du Québec, 1982–1989 33
1.A15 Subventions directes de l'État — Parti québécois, 1982–1989 34
1.A16 Dégrèvements fiscaux pour contributions politiques, Québec, 1978–1989 34
1.A17 Comparaison des contributions versées et des contributions déclarées à l'impôt, Québec, 1983–1989 35
1.A18 Centralisation financière — Parti libéral du Québec — Pourcentage perçu ou effectué au niveau central, 1978–1989 36
1.A19 Centralisation financière — Parti québécois — Pourcentage perçu ou effectué au niveau central, 1978–1989 37
1.A20 Dépenses effectuées par les entités autorisées, Québec, 1978–1989 38
1.A21 Surplus (ou déficit) accumulé à la fin de l'exercice financier — Parti libéral du Québec et Parti québécois, 1982–1989 38

1.A22 Nombre de reçus émis et nombre de donateurs et donatrices — Contributions de plus de 100 $ — Parti libéral du Québec — Estimation des écarts, 1978–1988 39
1.A23 Nombre de reçus émis et nombre de donateurs et donatrices — Contributions de plus de 100 $ — Parti québécois — Estimation des écarts, 1978–1988 40

2. LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES EN ONTARIO — INITIATIVE ET DÉFI

2.1 Contributions totales versées aux partis politiques (y compris les associations de circonscription) 62
2.2 Contributions de plus de 100 $ reçues par des formations politiques et par leurs associations et candidats pendant la période allant du 13 février 1975 au 18 janvier 1976 63
2.3 Contributions de plus de 100 $ reçues par des formations politiques et par leurs associations et candidats, 1985 64

3. LA POLITIQUE ET L'ARGENT EN COLOMBIE-BRITANNIQUE

3.1 Dépenses déclarées pour les élections générales provinciales, Nouveau Parti démocratique, section de la Colombie-Britannique, 1972–1986 119
3.2 Partage des revenus du 1er janvier au 31 décembre 1989, Nouveau Parti démocratique, section de la Colombie-Britannique 123
3.3 Revenus et dépenses pour l'année d'élection 1986, Nouveau Parti démocratique, section de la Colombie-Britannique 125
3.4 Revenus et dépenses afférents à l'élection fédérale de 1988, Nouveau Parti démocratique, section de la Colombie-Britannique 132
3.5 Revenus disponibles et dépenses engagées, Nouveau Parti démocratique, section de la Colombie-Britannique, 1985–1989 136
3.6 Dépenses, parti Crédit social, 1985–1989 145
3.7 Dépenses afférentes aux élections partielles provinciales, juin 1988–décembre 1989 146
3.8 Dépenses déclarées par les partis reconnus et leurs candidats pour l'élection générale provinciale de 1986 150
3.9 Comparaison des dépenses engagées par le Crédit social et le Nouveau Parti démocratique, section de la Colombie-Britannique, 1985–1989 152

4. L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION DU FINANCEMENT POLITIQUE AU NOUVEAU-BRUNSWICK

4.1 Dépenses déclarées par les partis, campagne de l'élection provinciale de 1974 171
4.2 Dépenses en période de campagne électorale 181
4.3 Sommaire des contributions versées aux partis et aux associations de circonscription, 1981–1987 185
4.4 Contributions versées à des partis et à des associations de circonscription provenant de particuliers, 1981–1987 186
4.5 Proportion des contributions totales par parti, 1985–1987 187

5. LE FINANCEMENT DES PARTIS EN ALBERTA — DES MESURES LÉGISLATIVES À FAIBLE EFFET

5.1 Financement des partis politiques albertains : campagne électorale 1989 207
5.2 Fonds recueillis pendant les campagnes électorales : tendances depuis l'adoption de l'Election Finances and Contributions Disclosure Act 208
5.3 Recettes annuelles des partis politiques albertains 209
5.4 Comparaison de la valeur des dons 214
5.5 Comparaison du montant des dépenses 216

AVANT-PROPOS

LA COMMISSION ROYALE sur la réforme électorale et le financement des partis a été créée en novembre 1989 pour enquêter sur les principes et procédures qui devraient régir l'élection des députés et députées à la Chambre des communes et le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Pour procéder à une telle analyse exhaustive de notre système électoral, nous avons mené un vaste programme de consultations publiques et conçu un programme de recherche étoffé, afin que nos recommandations s'appuient sur des études et analyses empiriques solides.

L'étude approfondie du régime électoral à laquelle s'est livrée la Commission constitue une première dans l'histoire de la démocratie canadienne. Elle s'imposait d'autant plus que les changements d'ordre constitutionnel, social et technologique des dernières décennies ont profondément transformé la société canadienne et modifié les attentes des citoyens et citoyennes envers le processus politique. Qu'il suffise de mentionner l'adoption, en 1982, de la *Charte canadienne des droits et libertés* qui a fortement sensibilisé les Canadiens et Canadiennes à leurs droits démocratiques et politiques ainsi qu'au fonctionnement de leur système électoral.

On ne saurait surestimer l'importance d'une réforme électorale. Alors que les travaux de la Commission se poursuivaient, les Canadiens se sont montrés vivement préoccupés par des questions constitutionnelles de nature à modifier en profondeur la Confédération. Au-delà de leurs opinions ou de leurs allégeances politiques, les Canadiens et Canadiennes conviennent que toute réforme constitutionnelle doit être animée par un souci de justice et de respect des règles démocratiques; nous ne pouvons supposer que le régime électoral actuel répondra toujours à ce critère ni qu'il ne saurait être amélioré. Il est essentiel que la légitimité du Parlement et du gouvernement fédéral ne puisse être mise en doute; dans ce contexte, la réforme électorale peut à la fois affermir la légitimité des institutions politiques et renforcer leur capacité à projeter une vision de l'avenir du Canada qui suscite la confiance et l'adhésion des citoyens et citoyennes de ce pays et qui promeut l'intérêt national.

Durant son travail, la Commission a veillé à protéger nos acquis démocratiques, sans nécessairement écarter les valeurs nouvelles qui insufflent une nouvelle dynamique à notre régime électoral. Pour que

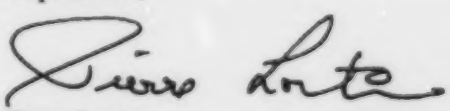
celui-ci reflète véritablement les valeurs politiques contemporaines, un simple rafistolage des lois et pratiques électorales actuelles ne suffira pas.

Étant donné la portée de notre mandat, nous nous devions d'examiner attentivement la gamme d'options possibles. Nous avons commandé plus d'une centaine d'études, réunies dans une collection comportant 23 volumes. Convaincus que le Canada doit se doter d'un régime électoral qui se compare avantageusement aux meilleurs régimes contemporains, nous avons étudié les lois et processus électoraux de nos provinces et territoires, ainsi que ceux adoptés par d'autres nations démocratiques. La somme impressionnante de données empiriques et d'avis spécialisés ainsi recueillis ont incontestablement enrichi nos délibérations. Nous nous sommes constamment efforcés de voir à ce que les recherches effectuées pour la Commission soient rigoureuses sur le plan intellectuel, mais aient aussi une portée pratique. Toutes les études ont été commentées par des pairs, et plusieurs auteurs ont pu soumettre leurs résultats provisoires à des experts politiques et universitaires à l'occasion de colloques nationaux consacrés aux principaux aspects du régime électoral.

La Commission a confié son programme de recherche à la tutelle compétente et avisée de M. Peter Aucoin, professeur de science politique et d'administration publique à l'Université Dalhousie. Nous avons la conviction que le travail du professeur Aucoin de même que celui des coordonnateurs de recherche et des chercheurs dont les résultats figurent dans ce volume et dans les autres de la collection seront pour longtemps une source précieuse d'information pour les historiens, les politicologues, les parlementaires et les fonctionnaires chargés de l'administration de notre législation électorale. Nous croyons que ces recherches intéresseront également de nombreux Canadiens et Canadiennes qui se préoccupent de nos pratiques électorales ainsi que la collectivité internationale.

Je me joins aux autres commissaires pour exprimer ma profonde reconnaissance envers le personnel de la Commission pour la détermination et le dévouement dont il a fait preuve. Je tiens aussi à remercier toutes les personnes qui ont participé à nos colloques, ainsi que les membres des équipes de recherche et des groupes consultatifs dont les conseils nous ont été d'un grand secours.

Le président,



Pierre Lortie

INTRODUCTION

LE PROGRAMME DE RECHERCHE de la Commission royale a embrassé tous les aspects du régime électoral canadien. L'ampleur même du mandat confié à la Commission commandait un programme de recherche d'envergure, susceptible d'enrichir concrètement les délibérations des commissaires.

Destiné à fournir aux commissaires une analyse détaillée des facteurs qui ont façonné notre démocratie électorale, ce programme fut axé principalement sur la législation électorale fédérale, bien que nos recherches se soient également attardées à la Constitution canadienne, aux institutions parlementaires, aux pratiques des partis politiques, aux organes de presse, aux organisations politiques non partisanes et au rôle des tribunaux vis-à-vis les droits constitutionnels des citoyens. Nous nous sommes constamment efforcés d'envisager nos recherches sous un angle historique, de façon à situer les phénomènes contemporains dans le contexte de la tradition politique canadienne.

Nous savions que notre étude des facteurs influant sur la démocratie électorale canadienne, tout comme notre évaluation des propositions de réforme, serait incomplète sans un examen attentif de la situation des provinces et territoires canadiens et d'autres démocraties. Voilà pourquoi le programme de recherche a mis l'accent sur l'étude comparée des principales questions soumises à notre attention.

Outre les coordonnateurs de recherche, les agents de recherche et le personnel de soutien de la Commission, plus de 200 spécialistes provenant de 28 universités canadiennes, du secteur privé et, dans plusieurs cas, de l'étranger ont participé aux études. La plupart des chercheurs étaient des spécialistes en science politique, mais nous avons aussi eu recours à des experts d'autres domaines, notamment du droit, de l'économie, de la gestion, des sciences informatiques, de l'éthique, de la sociologie et des communications.

En plus de préparer des rapports de recherche pour la Commission, nous avons été amenés à contribuer à une série de colloques et d'ateliers auxquels ont participé, outre les commissaires, des chercheurs, des représentants des partis politiques et de la presse, et d'autres personnes possédant une expérience pertinente des partis politiques, des campagnes électorales et des affaires publiques. Ces rencontres ont permis aux participants de discuter de divers thèmes inhérents au

mandat de la Commission; elles auront aussi fourni l'occasion à des personnes ayant une connaissance intime du monde politique de jeter un regard critique sur nos travaux de recherche.

Cet examen public a été suivi de l'évaluation interne et externe de chaque étude par des spécialistes du domaine concerné. Dans chaque cas, la décision de publier l'étude dans la collection ne fut prise que si l'évaluation des pairs s'avérait favorable.

La Direction de la recherche de la Commission a été divisée en plusieurs secteurs, placés sous la tutelle de coordonnateurs de recherche responsables des études relevant de leur domaine, dont voici la liste :

F. Leslie Seidle	Le financement des partis politiques et des élections
Herman Bakvis	Les partis politiques
Kathy Megyery	Les femmes, les groupes ethnoculturels et les jeunes
David Small	Le redécoupage électoral; la délimitation des circonscriptions; l'inscription des électeurs
Janet Hiebert	L'éthique des partis
Michael Cassidy	Les droits démocratiques; l'organisation du scrutin
Robert A. Milen	La participation et la représentation électorales des Autochtones
Frederick J. Fletcher	Les médias et la couverture des élections
David Mac Donald (coordonnateur de recherche adjoint)	La démocratie directe

Ces coordonnateurs ont dans un premier temps recruté des chercheurs qualifiés, ont géré les projets de recherche et ont préparé les manuscrits pour publication. Ils ont également participé de près à l'organisation des colloques et ateliers de leur domaine de recherche, en plus de préparer des exposés et des synthèses pour appuyer les commissaires dans leurs délibérations et faciliter la prise de décisions. Ils ont, enfin, apporté leur concours à la rédaction du rapport final de la Commission.

Au nom de la Commission, je désire remercier les personnes ci-après qui ont généreusement contribué, chacune selon ses compétences particulières, à l'exécution du programme de recherche.

Qu'il me soit permis de souligner en premier lieu l'excellent ouvrage des coordonnateurs de recherche, qui ont contribué de façon notable aux travaux de la Commission. Confrontés à des délais serrés, ils ne se sont jamais départis de leur bonne humeur et de leur gentillesse, et je les remercie tous et toutes de leur appui et de leur coopération indéfectibles.

Je tiens en particulier à exprimer ma reconnaissance à Leslie Seidle, coordonnateur principal de recherche, qui a supervisé le travail de nos agents de recherche et du personnel de soutien à Ottawa. Son zèle, sa détermination et son professionnalisme ont été un modèle pour les autres membres de l'équipe. Je remercie de même Kathy Megyery, qui a assumé des fonctions semblables à Montréal avec autant de talent et de résolution. Son enthousiasme et son dévouement ont été une source d'inspiration pour nous tous.

Au nom des coordonnateurs de recherche et en mon nom personnel, je tiens à remercier nos agents et agentes de recherche, Daniel Arsenault, Eric Bertram, Cécile Boucher, Peter Constantinou, Yves Denoncourt, David Docherty, Luc Dumont, Jane Dunlop, Scott Evans, Véronique Garneau, Keith Heintzman, Paul Holmes, Hugh Mellon, Cheryl D. Mitchell, Donald Padget, Alain Pelletier, Dominique Tremblay et Lisa Young. Leur aptitude à effectuer des recherches dans une foule de domaines, leur curiosité intellectuelle et leur esprit d'équipe ont été d'un précieux secours à la Direction de la recherche.

Sans le professionnalisme et la coopération inestimables du personnel de la Direction de la recherche dont les noms suivent, la tâche des coordonnateurs et des analystes aurait été beaucoup plus ardue : Paulette LeBlanc, adjointe administrative qui a géré le cheminement des diverses études; Hélène Leroux, secrétaire des coordonnateurs de recherche, qui a produit les notes de synthèse destinées aux commissaires et qui s'est chargée, avec Lori Nazar, de surveiller l'avancement des projets vers la fin du programme; Kathleen McBride et son adjointe, Natalie Brose, qui ont créé et mis à jour la base de données des mémoires et des comptes rendus d'audiences; et Richard Herold et son adjointe, Susan Dancause, qui ont géré notre centre de documentation. Nous remercions aussi Jacinthe Séguin et Cathy Tucker, nos réceptionnistes, qui ont fait plus que leur devoir en nous aidant de nombreuses manières à respecter nos délais.

Nous avons eu la chance d'obtenir le concours de chercheurs hors pair, provenant aussi bien du milieu universitaire que du secteur privé. Leurs contributions forment la trame de ce volume et des 22 autres de

la collection. Je tiens à souligner l'excellence de leur travail, et je les remercie sincèrement d'avoir su se plier de bonne grâce à des délais toujours très serrés.

Nous avons bénéficié, pour notre programme de recherche, des conseils avisés de Jean-Marc Hamel, conseiller spécial du président de la Commission et ex-directeur général des élections du Canada, dont les connaissances et l'expérience se sont avérées un atout irremplaçable.

De nombreux autres spécialistes ont accepté d'évaluer les études, ce qui a permis non seulement d'améliorer leur teneur, mais aussi d'obtenir maints conseils précieux dans une foule de domaines. Mentionnons en particulier les professeurs Donald Blake, Janine Brodie, Alan Cairns, Kenneth Carty, John Courtney, Peter Desbarats, Jane Jenson, Richard Johnston, Vincent Lemieux, Terry Morley et M^me^ Beth Symes ainsi que Joseph Wearing.

Préparer, en vue de leur publication, un nombre aussi élevé d'études en moins d'un an exige une maîtrise absolue des métiers de l'édition, et nous avons eu la chance à ce chapitre de pouvoir compter sur le directeur des communications de la Commission, Richard Rochefort, et sur la directrice adjointe, Hélène Papineau, épaulés à leur tour d'une équipe talentueuse composée de Patricia Burden, Louise Dagenais, Caroline Field, Claudine Labelle, France Langlois, Lorraine Maheux, Ruth McVeigh, Chantal Morissette, Sylvie Patry, Jacques Poitras et Claudette Rouleau-O'Toole.

Pour mener à bien le projet, la Commission a aussi fait appel à plusieurs entreprises spécialisées. Nous sommes ainsi profondément reconnaissants à Ann McCoomb (vérification des références et des citations), à Marthe Lemery, Liette Petit, Pierre Chagnon et au personnel des Communications Com'ça (contrôle de la qualité des textes français), à Norman Bloom, Pamela Riseborough et aux associés de B&B Editorial Consulting (adaptation et contrôle de la qualité des textes anglais) et à Mado Reid de Quio (production des textes français). Al Albania et son équipe de la société Acart Graphics se sont chargés de la conception graphique des volumes et ont produit quelque 2 400 tableaux et figures.

La publication des études de la Commission constitue le plus vaste projet d'édition réalisé au Canada en 1991, projet que nous n'aurions pu mener à terme sans la coopération étroite des secteurs public et privé. Du côté du secteur public, nous tenons en particulier à souligner l'excellent service que nous ont fourni la section du Conseil privé du Bureau de la traduction du Secrétariat d'État du Canada, sous la

direction de Michel Parent, ainsi que Ruth Steele et Terry Denovan, du Groupe Communication Canada, du ministère des Approvisionnements et Services.

À titre de coéditeur des études de la Commission, la société Dundurn Press, de Toronto, s'est acquittée avec brio de sa tâche, ce dont nous lui sommes reconnaissants. La société Wilson & Lafleur, de Montréal, a de son côté collaboré avec le Centre de documentation juridique du Québec pour faire un travail tout aussi admirable en ce qui concerne la publication de la version française des études.

Des équipes de rédacteurs, de réviseurs et de correcteurs d'épreuves ont travaillé avec la Commission et avec les éditeurs, dans des délais souvent impitoyables, pour préparer quelque 20 000 pages de texte en vue de leur composition, de leur mise en page et de leur impression. Toutes ces personnes, citées ailleurs dans ce volume, ont fourni un travail qui fut grandement apprécié.

Nous adressons nos remerciements au directeur exécutif de la Commission, Guy Goulard, et aux équipes de soutien administratif et exécutif composées de Maurice Lacasse, Denis Lafrance et Steve Tremblay (finances); Thérèse Lacasse et Mary Guy-Shea (personnel); Cécile Desforges (adjointe au directeur exécutif); Marie Dionne (administration); Anna Bevilacqua (dossiers); et Michelle Bélanger, Roch Langlois, Michel Lauzon, Jean Mathieu, David McKay et Pierrette McMurtie (personnel de soutien); ainsi que Denise Miquelon et Christiane Séguin (bureau de Montréal).

Nous devons des remerciements spéciaux à Marlène Girard, adjointe au président, qui a grandement contribué au succès de notre tâche en supervisant les aspects logistiques du travail de la Commission, au milieu des horaires chargés du président et des commissaires.

Je tiens à exprimer ma profonde reconnaissance à ma secrétaire, Liette Simard, dont le sens aigu de la gestion et la patience exemplaire ont réussi à contenir le côté désordonné de mon style de travail, propre à tant d'universitaires. Elle a également assuré la coordination administrative de la révision des dernières versions des volumes 1 et 2 du Rapport final de la Commission. Je dois beaucoup à ses efforts et à son aide inlassable.

Finalement, au nom des coordonnateurs de recherche et en mon nom personnel, je tiens à remercier le président de la Commission, Pierre Lortie, les membres Pierre Fortier, Robert Gabor, William Knight et Lucie Pépin, et les ex-membres Elwood Cowley et le sénateur Donald Oliver. Ce fut un honneur de travailler auprès de personnes aussi éminentes et éclairées, dont les connaissances et l'expérience nous ont

tellement apporté. Nous tenons en particulier à souligner l'esprit créateur, la rigueur intellectuelle et l'énergie du président, qualités qu'il a su insuffler à toute l'équipe. Sa direction exceptionnelle, qui nous incitait sans cesse à l'excellence, restera longtemps une source d'inspiration pour chacun de nous.

Le directeur de la recherche,

Peter Aucoin

PRÉFACE

IL Y A 25 ANS, le Comité sur les dépenses électorales, connu sous le nom de comité Barbeau, déposait son rapport au terme d'un examen approfondi du coût des campagnes électorales, du mode de financement des partis et de questions connexes. Ses conclusions servirent d'assises à la *Loi sur les dépenses d'élection* de 1974, considérée alors comme offrant le cadre de réglementation le plus complet sur le financement des partis et des élections au Canada. La réforme de 1974 introduisait trois éléments fondamentaux : le plafonnement des dépenses électorales des partis politiques enregistrés et des candidats et candidates; la divulgation des revenus et dépenses, tant pour les premiers que pour les seconds; et enfin le financement public grâce au remboursement postélectoral de certaines dépenses des partis et des candidats, et l'introduction d'un régime de crédits d'impôt au titre des dons consentis à l'un ou l'autre de ces intervenants politiques.

Demeuré relativement intact à la suite des modifications de 1977 et de 1983, le cadre général de réglementation n'en a pas moins été ébranlé par l'évolution politique des quinze dernières années. D'aucuns ont réclamé qu'on réévalue ses mécanismes et son efficacité, voire même les objectifs qui avaient présidé à sa genèse, en 1974. Bon nombre d'éléments nouveaux ont provoqué cette remise en question : la transformation des méthodes de gestion des partis et des campagnes, l'incidence de la *Charte canadienne des droits et libertés* adoptée en 1982, l'ingérence des groupes d'intérêt dans le processus électoral et l'évolution de la réglementation provinciale du financement politique.

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a reçu le mandat d'examiner, entre autres, « les pratiques, les procédures [...] qui devraient régir [...] le financement des partis politiques et des campagnes des candidats [...] et notamment [...] les moyens par lesquels les partis politiques devraient être financés, leurs sources de financement, les limites à ce genre de financement et les fins auxquelles ces fonds devraient ou ne devraient pas être destinés ». Pour l'aider à accomplir son mandat, la Commission a sollicité le concours de professeurs d'université, de conseillers et d'agents de recherche qui ont mené à bien un ambitieux programme de recherche visant tous les aspects du financement des partis et des élections. Les résultats de cette recherche s'étalent sur cinq volumes, dont celui-ci.

Destinées principalement à étayer les recommandations de la Commission sur un certain nombre de questions propres à son mandat, les études portant sur le financement des partis et des élections souscrivent à trois des six objectifs généraux de la réforme électorale énoncés au premier chapitre du volume 1 du Rapport : assurer le caractère juste et équitable du processus électoral; affermir la primauté des partis dans le système politique canadien; et renforcer la confiance du public dans l'intégrité du processus électoral. Tous les sujets reliés à ces grands principes sont examinés en détail, que ce soit en relevant l'expérience vécue au Canada et à l'étranger ou en explorant diverses avenues de réforme. Les auteurs abordent ainsi des questions de fond telles que l'influence de l'argent en politique, la transparence du mode de financement politique, le degré de financement public souhaitable, et enfin l'élargissement du financement des partis, des candidats et du processus électoral, y compris les étapes de mise en candidature.

Face aux réformes envisageables, la Commission a cherché à connaître l'évolution suivie à ce chapitre dans d'autres pays démocratiques (voir le volume 4 de la *Collection d'études*) et dans les provinces canadiennes. Le présent volume regroupe cinq études consacrées au financement politique et à sa réglementation au Québec, en Ontario, en Alberta, au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique. Le choix de ces provinces reflète diverses approches adoptées par les gouvernements provinciaux pour réglementer l'influence de l'argent en politique. Dans l'ensemble, les études démontrent que le régime fédéral canadien sert autant de « ballon d'essai » dans ce domaine que dans d'autres d'intérêt public : des initiatives provinciales pourront influencer les dirigeants fédéraux ou vice versa tandis que la réglementation adoptée par une province pourra avoir une incidence sur la politique d'une autre.

L'étude réalisée par Louis Massicotte décrit les mesures prises par le Québec, province considérée à juste titre comme pionnière en matière de réglementation sur le financement politique au Canada. La Révolution tranquille a sonné le glas d'un grand nombre de pratiques longtemps associées à la politique québécoise. Les modifications apportées en 1963 à la *Loi électorale* concrétisent ce changement d'attitude : en plus de limiter les dépenses électorales des partis et des candidats et candidates, elles prévoyaient le remboursement d'une partie de ces dépenses aux candidats qui avaient obtenu 20 % des voix. Les exigences en matière de divulgation (élargies en 1977) visaient à supprimer tout doute quant à l'utilisation de « caisses occultes » pour le financement des partis politiques. Le Québec a fait œuvre de

pionnier sur deux autres plans : en 1975, il a créé un régime d'allocation annuelle de fonds publics aux partis politiques; en 1977, il a limité aux seuls particuliers le droit de faire des contributions politiques (plafonnées elles aussi). L'analyse qu'a faite Massicotte des rapports financiers annuels depuis 1977 jette un éclairage fascinant sur le mode de financement des partis politiques au Québec.

La Belle province n'était cependant pas la première province à adopter une loi limitant les contributions politiques. L'Ontario l'avait devancée dans ce domaine. Comme l'explique David Johnson, l'Ontario s'est démarquée de la loi fédérale adoptée en 1974, surtout axée sur l'imposition de limites de dépenses aux partis et aux candidats et candidates. La loi ontarienne s'est plutôt inspirée du rapport de la commission Camp qui s'inquiétait moins du coût des campagnes électorales et de leur incidence sur l'accession à une fonction élue, que du risque que des donateurs bien nantis n'exercent une influence indue sur la politique. Ces craintes se traduisirent, en 1975, par l'imposition de limites aux contributions politiques et par la mise en place d'un vaste régime de divulgation dans la province. L'Ontario fut également la première province au Canada à exiger des associations de circonscription qu'elles s'enregistrent et fournissent des rapports réguliers. Parallèlement, la *Loi sur le financement des élections* de l'Ontario a limité les dépenses de publicité des partis, des candidats et des associations locales. Comme l'explique M. Johnson, l'adoption de limites générales de dépenses faisait partie de l'entente conclue entre le Parti libéral de l'Ontario et l'aile provinciale du Nouveau Parti démocratique à la suite de l'élection d'un gouvernement minoritaire dirigé par David Peterson, en 1985; cette réforme est entrée en vigueur en 1986.

La troisième étude, réalisée par Terry Morley, s'attarde au financement des partis politiques en Colombie-Britannique, province ayant, à l'exception de Terre-Neuve, la réglementation la moins stricte (voir la note au bas du tableau 1). Les candidats et candidates et les « partis politiques reconnus » doivent présenter un compte rendu de leurs dépenses électorales au directeur général des élections, mais ne sont pas tenus de divulguer le montant des dons reçus (après les élections ou à tout autre moment). Contrairement aux quatre autres provinces examinées dans le présent volume, la Colombie-Britannique n'applique aucun plafond aux dépenses des partis politiques ni aux dons qu'ils reçoivent. En outre, la Colombie-Britannique n'accorde aucun financement public aux partis politiques, à l'exception d'un crédit d'impôt pour les dons, disposition adoptée également dans toutes les autres provinces à l'exception de Terre-Neuve et de la Saskatchewan.

Réglementation du financement des partis et des élections au Canada : programmes

	Plafonnement des dépenses (candidats et partis)[a]	Plafonnement des contributions	Remboursement des dépenses d'élection		Allocations annuelles aux partis	Crédits d'impôt sur le revenu	Association de circonscription, enregistrement / compte rendu[b]
			aux candidats	aux partis			
Canada	X	X	X	X		X	
Colombie-Britannique						X	
Alberta		X				X	X
Saskatchewan	X		X	X			
Manitoba	X		X	X		X	
Ontario	X	X	X	X		X	X
Québec	X	X[c]	X		X	X	X
Nouvelle-Écosse	X		X			X	
Nouveau-Brunswick	X	X	X		X	X	X
Île-du-Prince-Édouard	X		X		X	X	
Terre-Neuve[d]							

Source : Service de recherche de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis; examen de la réglementation pertinente par l'auteur.

[a]Toutes les provinces mentionnées limitent les dépenses d'élection des candidats et des partis.

[b]En Colombie-Britannique, les associations de circonscription qui souhaitent émettre des reçus à des fins fiscales doivent être enregistrées auprès du Commissaire à l'impôt sur le revenu de la Direction générale de l'impôt sur le revenu à Victoria; les associations ne sont pas tenues de présenter un bilan financier.

[c]Le Québec impose également des limites aux contributions politiques : seules les personnes habilitées à voter peuvent faire de tels dons.

[d]En décembre 1991, Terre-Neuve a adopté une loi contenant les dispositions suivantes : plafonnement des dépenses des candidats et des partis, plafonnement des contributions politiques, remboursements aux candidats, divulgation et crédits d'impôt sur le revenu.

Les études consacrées à l'Alberta et au Nouveau-Brunswick montrent comment certaines provinces ont subi l'influence d'initiatives prises par d'autres. Selon Doreen Barrie, l'Alberta s'est préoccupée de réforme plus par « l'effet de contagion » qu'à la suite de certains événements (tel le scandale Fidinam en Ontario). Elle explique que la loi ontarienne de 1976 fut un élément des plus convaincants, bien que l'Alberta n'ait inclus aucune limite aux dépenses de publicité ni aucun remboursement dans sa loi adoptée en 1977 (*Election Finances and Contributions Disclosure Act*). Les fondements de la loi albertaine, en l'occurrence le plafonnement des contributions et l'imposition de règles générales de divulgation (y compris par les associations de circonscription), demeurent inchangés.

Comme le rapporte Hugh Mellon, ce sont les scandales entourant des activités de financement des partis politiques qui ont amené, au Nouveau-Brunswick, les réformes de 1978 contenues dans la *Loi sur le financement du processus politique*. Les auteurs de cette loi se sont surtout inspirés de l'approche québécoise. Le Nouveau-Brunswick a ainsi imposé un plafond aux contributions mais, contrairement au Québec, n'a pas cru bon de restreindre aux seuls particuliers le droit de faire des dons aux partis politiques. À cette différence près, la loi du Nouveau-Brunswick énonce des principes identiques à ceux du Québec : plafonnement des dépenses des candidats et candidates et des partis, remboursements aux candidats, allocations annuelles aux partis politiques et divulgation obligatoire (y compris pour les associations de circonscription).

À la lecture de ces cinq études, on comprend mieux pourquoi chaque province a opté pour une formule différente de réglementation du rôle de l'argent au niveau des partis politiques et du processus électoral. Les réformes appliquées dans ces cinq provinces, tout comme ailleurs, ont été influencées, dans une plus ou moins grande mesure, par la culture politique, les scandales, les commissions indépendantes, les militants politiques, voire par la perspective d'obtenir quelques avantages politiques. Il en est résulté une variété de systèmes de réglementation, comme le révèle le tableau ci-contre faisant état des grands principes sur lesquels repose la réglementation pertinente dans les provinces du Canada.

La Commission désire exprimer sa profonde gratitude aux chercheurs et chercheuses qui ont étudié les questions en jeu. Par leur dévouement et leur sens professionnel, par leur compréhension des enjeux de la Commission et leur souci de respecter les délais impartis, tous ont apporté une contribution inestimable au programme de

recherche. Plusieurs ont accepté d'exposer les grandes lignes de leurs travaux aux colloques et réunions de la Commission, ce dont nous leur sommes reconnaissants, tout comme de la patience dont ils ont fait preuve en répondant aux multiples questions soulevées en ces occasions ou au cours de la rédaction du rapport de la Commission. Je tiens enfin à adresser mes remerciements personnels à Peter Aucoin, dont les nombreux conseils et suggestions m'ont été fort précieux tout au long des étapes de planification et de préparation des études en vue de leur publication.

Les publications de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis attestent l'importance capitale qu'a revêtu à ses yeux le programme de recherche. Que ces études permettent d'éclairer le débat que susciteront les recommandations de la Commission et aident à ébaucher une réglementation moderne, susceptible d'aviver la démocratie électorale canadienne, demeure notre vœu le plus cher.

Le coordonnateur principal de recherche,

F. Leslie Seidle

LE FINANCEMENT DES PARTIS ET DES ÉLECTIONS DE NIVEAU PROVINCIAL AU CANADA

1

LE FINANCEMENT DES PARTIS AU QUÉBEC
Analyse des rapports financiers de 1977 à 1989

Louis Massicotte

QUE LEUR OBJECTIF soit perçu comme la conquête et l'exercice du pouvoir ou comme la promotion d'idées et de principes, les partis politiques demeurent avant tout des organisations. À ce titre, ils ont un besoin vital de ressources financières pour mener à bien leurs activités, besoin qui devient encore plus impérieux en période électorale. Mais tous les partis ne remportent pas le même succès dans la mobilisation et l'utilisation de leurs ressources financières. Ils se distinguent également les uns des autres par leur mode de perception des fonds et ces différences sont elles-mêmes souvent jugées révélatrices des intérêts qu'ils représentent[1]. L'étude du financement des partis contribue donc à jeter une certaine lumière sur la question controversée des rapports entre l'État et la société, encore que les auteurs et les auteures soient loin de s'entendre sur la portée des phénomènes observés. Si les uns voient dans les contributions corporatives un lien vital entre décideurs économiques et décideurs politiques, les autres attribuent à des facteurs plus fondamentaux ce qu'ils croient être la dépendance des seconds envers les premiers (voir Miliband 1969, 151 et 171 et ss.; Meynaud 1969, 81).

L'HISTORIQUE DE LA LOI QUÉBÉCOISE

Au Québec, comme dans les autres sociétés libérales, le débat sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales est assez ancien. Dès 1875, on a tenté une première fois d'y réglementer les dépenses des candidats lors des élections provinciales. Il a

cependant fallu attendre la Révolution tranquille pour que la province commence à se doter de législations complètes à cet égard. L'actuel régime de financement des partis politiques s'est édifié en trois étapes.

En 1963, on a inséré dans la *Loi électorale* des dispositions inédites sur les *dépenses électorales*. À la Grande-Bretagne furent empruntées l'idée d'un agent officiel chargé du contrôle des dépenses au nom du candidat ou de la candidate, de même que la divulgation et la limitation des sommes dépensées dans les circonscriptions en période électorale. La Loi comportait toutefois deux innovations majeures. Premièrement, elle instituait un remboursement partiel des dépenses pour les candidats ayant obtenu 20 % du vote dans une circonscription. Deuxièmement, elle reconnaissait l'existence des partis politiques et leur imposait les exigences s'appliquant aux candidats en période électorale : nomination d'un agent officiel, limitation et divulgation des dépenses. Les dépenses des partis n'étaient toutefois pas remboursables. Comme on le sait, ces dispositions firent école ailleurs au pays, certains de leurs concepteurs ayant œuvré par la suite au sein du comité Barbeau sur les dépenses d'élection.

En 1975, à l'initiative du gouvernement Bourassa, cette loi fut complétée par l'institution d'une *allocation annuelle aux partis politiques* dont le montant, initialement fixé à 400 000 $, fut porté deux ans plus tard au produit de 0,25 $ par le nombre d'électeurs et d'électrices inscrits (soit aujourd'hui environ 1,2 million de dollars). Depuis ses origines, cette allocation a été répartie entre les formations y ayant droit sur la base des suffrages obtenus par chacune aux dernières élections générales. Aucune autre instance gouvernementale au Canada ne s'était jusque-là engagée dans cette voie; le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard le feront par la suite.

Finalement, en 1977, la *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale* a été adoptée dans le but de circonscrire les contributions. Tout comme en 1963, le Québec a à la fois emprunté et innové. L'Ontario inspira le mécanisme d'autorisation des partis, des associations de circonscription et des candidats, alors que la divulgation de l'identité des gros donateurs et le dégrèvement fiscal pour contributions existaient déjà à Ottawa. Cependant, le principe essentiel posé par ce texte, soit l'interdiction des contributions des personnes morales, était inédit au pays.

La Loi a été modifiée par la suite sans que ses assises ne soient ébranlées pour autant. En 1982 furent corrigées les principales failles techniques d'un texte adopté plutôt hâtivement. L'on abolit également le poste de directeur général du financement des partis politiques pour

ajouter ses responsabilités à celles du directeur général des élections. En 1984 fut instituée une avance sur le remboursement de dépenses électorales à l'intention des candidats et candidates admissibles. Plusieurs des modifications apportées au texte par la suite sont relevées plus bas. Bien que l'opposition parlementaire ait eu maille à partir avec le fonctionnaire chargé initialement de l'application de la Loi et que des doutes soient régulièrement exprimés quant au respect effectif de ses dispositions, la Loi conserve officiellement l'appui des deux principaux partis.

La Loi de 1977 fut imposée par un parti qui se finançait déjà exclusivement, et avec succès, auprès des électeurs et des électrices. Par contre, les trois principaux partis fédéraux reçoivent encore aujourd'hui une part importante de leurs fonds des compagnies ou des syndicats. Dans la mesure où, à l'époque, la grande entreprise privée au Québec était massivement dominée par des anglophones, un parti nationaliste aurait probablement éprouvé moins de scrupules à fermer les robinets corporatifs qui alimentaient ses rivaux. En revanche, on ne trouve pas d'équivalent à ce phénomène sur la scène fédérale actuelle. Ces différences de contexte contribuent probablement à expliquer pourquoi l'idée du financement populaire ne recueille pas d'appui majoritaire au sein des partis fédéraux.

L'INTÉRÊT THÉORIQUE ET PRATIQUE DU SYSTÈME QUÉBÉCOIS

Il y a une dizaine d'années, Paltiel (1981, 142 et 143) notait que les partis avaient généralement été incapables d'amasser des fonds suffisants par voie de financement populaire sans l'assistance d'une des bureaucraties corporatives, syndicales ou gouvernementales. À cet égard, la province de Québec constitue un cas intéressant dans la mesure où les personnes morales de toute nature s'y voient interdire le versement de contributions politiques. Ce privilège est réservé aux électeurs et électrices, l'État jouant en la matière un rôle incitatif et supplétif [2].

Bien qu'unique au Canada, ce choix n'est pas aussi exceptionnel qu'on pourrait le croire. Les États-Unis (Council 1988, 193–202) interdisent également les contributions des personnes morales au niveau fédéral, alors que 19 États bannissent les contributions des compagnies et 9 États, celles des syndicats. La réprobation tapageuse qui entoure l'activité des Political Action Committees (PACs) (voir Stern 1988; Wright 1982; *U.S. News & World Report* 1984, 1988; *Time* 1984) tend à obscurcir des réalités familières aux spécialistes : les PACs contribuent peu aux campagnes présidentielles; ils demeurent une source minoritaire des fonds versés en vue des élections au Congrès. Enfin et surtout, les PACs ne reçoivent que des contributions individuelles d'au

plus 5 000 $ qu'ils agrègent pour en maximiser l'impact. Il est significatif que ce ne soit pas l'interdiction des contributions des personnes morales qui suscite les critiques les plus acerbes aux États-Unis. C'est plutôt la possibilité donnée à ces personnes morales d'influencer grâce aux PACs la santé financière des campagnes qui soulève la désapprobation (voir Sabato 1984, 1985; Grenzke 1988, 1989; Jacobson 1980, 1985; Lacorne 1984; Lassale 1986, 124–131; Epstein 1986, 284–300).

À l'origine des régimes québécois et américain, on trouve respectivement le Parti québécois (PQ) et le Progressive Movement. Sous l'influence de ce dernier, les contributions corporatives furent interdites aux États-Unis dès 1907 (Ontario, Commission 1988, 112 et 113). L'un et l'autre mouvements, par-delà leurs divergences de programmes évidentes, partageaient un très vif intérêt pour les règles du jeu politique. Issus de la classe moyenne, ils ne pouvaient compter sur de solides soutiens corporatifs ou syndicaux[3], bien qu'ils aient reçu de ce côté appui et argent. Ils ne pouvaient simplement pas prétendre représenter l'un ou l'autre secteur au sens où conservateurs et travaillistes britanniques représentent respectivement le patronat et les syndicats. Au Québec, l'idée d'indépendance faisait figure d'hérésie aux yeux des décideurs économiques, souvent anglophones, alors que le PQ tenait dès 1971 à garder ses distances envers les dirigeants syndicaux. Un tel choix ne lui laissait ouverte que la voie du financement populaire qu'il expérimenta avec succès avant de l'imposer à tous les autres partis peu après son arrivée au pouvoir (sur les débuts du financement populaire au PQ, voir Léger 1986, 54–61).

Quoi qu'on pense des arguments avancés en sa faveur ou à son encontre[4], un tel régime suscite des questions d'ordre pratique. Entre autres, permet-il aux partis de réunir les ressources nécessaires sans recourir à des astuces contraires à la Loi ? A-t-il pour effet d'accentuer la dépendance financière des partis envers l'État ? Les rend-il plus « libres » à l'égard des puissances financières ? A-t-on assisté à une accentuation de la centralisation financière interne des partis ? L'analyse des rapports financiers produits en vertu de la Loi au cours des douze dernières années aidera à répondre à ces questions et à brosser un tableau général de la santé financière des partis. Cette analyse portera essentiellement sur les revenus des partis plutôt que sur leurs dépenses. En effet, les règles du jeu sur ce dernier point ont déjà fait l'objet d'analyses depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions sur les dépenses électorales en 1963. La Loi de 1977 n'a rien changé à cet égard, bien qu'elle en ait permis une application plus rigoureuse[5].

Les rapports financiers des partis du 1er avril 1978 au 31 décembre 1989 couvrent plusieurs milliers de pages et leur consultation requiert beaucoup d'attention et de prudence. C'est à partir de leur contenu qu'ont été établis les tableaux récapitulatifs groupés à l'annexe A de la présente étude[6].

LE POIDS ÉCRASANT DES DEUX GRANDS PARTIS

En apparence, le Québec connaît un multipartisme prononcé. En effet, pas moins de 38 partis ont obtenu depuis 1978 l'autorisation[7] de recevoir des contributions et d'effectuer des déboursés. Par contre, 24 partis se sont vu retirer l'autorisation durant la même période. Depuis les libertariens jusqu'aux communistes, des indépendantistes aux partisans de la *Freedom of Choice*, sans oublier les verts et les alternatifs, il n'est guère de courant idéologique qui ne se soit constitué en parti politique depuis l'entrée en vigueur de la Loi (voir le tableau 1.A1)[8].

À l'analyse, ce multipartisme prononcé se révèle cependant plus apparent que réel. Considérons, par exemple, les autorisations accordées aux niveaux local et régional (voir le tableau 1.A2). Seuls le Parti libéral du Québec (PLQ) et le Parti québécois (PQ) ont réussi à établir et à maintenir des instances autorisées dans toutes les circonscriptions depuis 1978. Pour sa part, le Nouveau Parti démocratique du Québec (NPDQ) a des associations autorisées dans 58 circonscriptions. Quant à l'Union nationale (UN)[9], elle a compté entre 33 et 58 instances autorisées au niveau des circonscriptions avant sa disparition en 1989. Le Parti indépendantiste a réussi à se structurer dans une trentaine de circonscriptions avant de disparaître. Cinq autres partis ont obtenu l'autorisation de quelques instances locales et les autres n'en ont jamais eue. Au niveau régional également, seuls le PLQ et le PQ ont fait autoriser des instances couvrant l'ensemble du territoire[10].

Si les autorisations aident à évaluer la force et l'implantation géographique des partis, leur nombre demeure un indicateur somme toute assez formel. Bien des instances locales, et même des partis provinciaux, peuvent n'être que des « coquilles » légales à peu près inactives. Ainsi, 11 partis perdirent leur autorisation en novembre 1985 pour n'avoir pu présenter les 10 candidats ou candidates exigés par la *Loi électorale*, bien qu'aucun cautionnement ne doive appuyer les candidatures[11].

Les rapports financiers des partis autorisés et de leurs instances constituent une source beaucoup plus révélatrice. Depuis douze ans, ils tracent le profil d'un marché politique nettement duopolistique. Cinq indicateurs ont été retenus à cet égard et tous convergent (voir le tableau 1.A3). Les deux grands partis ont perçu ensemble depuis 1978

pas moins de 97 % des revenus et des contributions en argent déclarés par toutes les entités autorisées, et 97,5 % des frais d'adhésion versés, et leurs souscripteurs et souscriptrices représentent 97,1 % du total. De façon prévisible, leurs dépenses représentent 96,3 % de l'ensemble. Un peu moins prononcé lors d'années électorales, le bipartisme règne en maître entre les campagnes.

Parmi les partis secondaires (voir le tableau 1.A4), l'UN arrive au premier rang avec des revenus globaux de 975 631 $ pour la période 1978–1989, soit moins de 3 % des revenus déclarés durant le même laps de temps par le plus faible des deux grands partis. Le NPDQ a amassé 476 647 $ en cinq exercices financiers : sa meilleure performance annuelle, en 1987, représentait moins du dixième de celle du PQ, pourtant alors fort mal en point. L'hégémonie des deux grands partis, qui caractérise la période étudiée, n'a donc jamais été sérieusement menacée, même si des sondages réalisés à l'automne 1987 ont pu donner des espoirs, aujourd'hui bien évanouis, au NPDQ. Depuis 1978, une bonne douzaine de formations autorisées pourraient sans injustice être qualifiées de petits partis ayant peu d'importance.

À cet égard, les indications des rapports financiers ne font que confirmer celles des statistiques électorales. Les deux grands partis ont remporté tous les sièges mis en jeu depuis les élections générales de 1976, à l'exception des quatre qui sont allés au parti Égalité en 1989. Leur part combinée des suffrages a atteint 92,4 % lors des élections partielles de 1978–1980, 95,3 % en 1981, 89,7 % lors des partielles tenues entre 1982 et 1985, 94,7 % en 1985, 91,1 % lors des partielles de la 33e législature et 90,1 % en 1989. Ce constat justifie l'attention à peu près exclusive accordée au PLQ et au PQ dans la suite de la présente étude.

Faut-il voir dans la Loi de 1977 l'une des causes majeures du duopole qui s'est établi sous son empire (Angell 1988, 3) ? À n'en pas douter, les grandes formations sont plus en mesure que les petites d'accomplir les devoirs complexes que leur impose une législation de ce type. Il serait cependant injustifié de reprocher à la Loi un parti pris en leur faveur. Les formations existantes autres que le parti du premier ministre et celui du chef de l'opposition officielle ne se sont pas vu imposer des conditions bien rigoureuses pour leur autorisation : il leur suffisait d'avoir présenté 10 candidats ou candidates aux dernières élections générales. Les formations qui étaient représentées à l'Assemblée nationale ont eu accès à une part proportionnelle de la subvention de l'État[12] et ont pu déléguer des membres au Conseil consultatif chargé de conseiller le directeur général dans l'application de la Loi. L'UN, les créditistes et le Parti national populaire ont été victimes, au premier chef, de la polarisation référendaire perceptible dès 1978, du vieillissement de

leurs effectifs et, dans un cas, de l'incapacité du parti d'élargir ses assises au-delà d'une circonscription de la rive sud de Québec. Il ne faut pas non plus oublier le rôle du scrutin majoritaire à un tour.

DES REVENUS SUFFISANTS ?

L'entrée en vigueur du nouveau régime de financement des partis politiques ne fut pas sans en inquiéter plus d'un. Nombre de dispositions de la nouvelle Loi risquaient en effet de tarir les sources de revenus des partis, ou du moins de certains d'entre eux. Ainsi, les contributions des personnes morales, qui représentaient traditionnellement une source importante de revenus pour le Parti libéral du Québec (PLQ) et l'Union nationale, se voyaient interdites. De plus, on fixait à 3 000 $ le maximum des contributions en provenance d'un même électeur à chaque année, et on exigeait la divulgation de l'identité des électeurs et électrices ayant versé des contributions excédant 100 $[13]. Dans une société où depuis longtemps les personnes morales avaient largement participé au financement des partis, et où la crainte de représailles partisanes demeurait vive en certains milieux, on pouvait craindre sinon une disette générale, du moins des difficultés considérables pour les formations qui n'avaient aucune expérience de financement populaire. En portant au même moment de 400 000 $ à plus de un million de dollars le montant de l'allocation annuelle de l'État aux partis, et en introduisant des stimulants pour contributions politiques, le législateur cherchait visiblement à atténuer de telles craintes et à faciliter la transition.

La chance historique du nouveau dispositif fut de voir le jour au milieu d'une période très dynamique de la vie politique québécoise. L'importance de l'enjeu référendaire facilita des deux côtés une mobilisation populaire étendue. Contre toute attente, le PLQ réussit à s'adapter honorablement au nouveau régime durant les années cruciales qui suivirent son entrée en vigueur. Pour les trois premiers exercices financiers tenus après l'adoption de la Loi, il déclara des revenus représentant 89 % de ceux du Parti québécois (PQ), praticien expérimenté du système. Si l'élève connut en 1981 des difficultés sérieuses, qui dépassaient de loin la simple question du financement, il a depuis largement devancé le maître.

En douze ans, les diverses entités autorisées ont déclaré des revenus totalisant près de 111 millions de dollars (voir le tableau 1.A5). Cette somme serait encore plus élevée si les sources de revenus autres que celles explicitement mentionnées dans la Loi avaient dû être déclarées avant 1982[14].

Ces revenus furent-ils suffisants ? On peut en avoir une meilleure idée en examinant les revenus de partis évoluant dans un cadre légal moins contraignant. Ainsi, les revenus des partis provinciaux du Québec représentent 27 % des revenus des partis fédéraux canadiens durant la même période, soit un pourcentage un peu supérieur au poids démographique du Québec au sein de la fédération (pour les données au niveau fédéral, voir Paltiel 1988; Stanbury 1986, 1989; Seidle 1985). Une telle comparaison, si grossière soit-elle, suggère à tout le moins que l'interdiction du financement corporatif est loin d'avoir conduit à l'asphyxie financière des partis québécois.

Cette impression est confirmée par le chiffre des dépenses des entités autorisées de 1978 à 1989 : à 118,9 millions de dollars, elles excèdent de peu les recettes perçues durant le même laps de temps. Cette juxtaposition dissimule cependant la réalité suivante : si le PLQ a rarement dépensé plus qu'il ne recevait, le PQ, durant son premier mandat au pouvoir, a engagé des dépenses presque deux fois supérieures à celles du PLQ et à ses propres revenus. Cette pratique, menée en l'absence de fonds de réserve importants, n'est probablement pas étrangère aux difficultés financières qu'a connues le parti par la suite.

La structure des revenus des deux grands partis est à peu près semblable (voir les tableaux 1.A6 et 1.A7). Les contributions en argent représentent environ les deux tiers du total (66 % au PLQ, 63 % au PQ). Les frais d'adhésion viennent loin derrière avec 12 % du total (10 % au PLQ, 16 % au PQ). Les « autres » revenus, incluant la subvention annuelle de l'État, comptent pour 16 % des revenus perçus après 1982, année à compter de laquelle leur divulgation est devenue obligatoire. Les prix d'admission à des activités et à des manifestations à caractère politique, y compris les congrès politiques, constituent 4,2 % du total (5,2 % au PLQ, 2,4 % au PQ). Les remboursements de dépenses électorales représentent environ 5 % des revenus; ce pourcentage augmente lors des années électorales.

On observe d'importantes fluctuations dans le niveau des revenus des grands partis. Le PLQ a connu un sommet de 10,1 millions de dollars en 1985, et un creux de 1,1 million de dollars en 1981, phénomène étonnant, puisqu'il coïncidait avec une année électorale. Le PQ a connu son apogée, financièrement du moins, lors du sursaut remarquable de 1985, où ses revenus ont atteint 6,9 millions de dollars. Deux ans plus tard, le parti plongeait à 1,8 million de dollars, performance qu'il n'a guère améliorée l'année suivante en dépit des efforts de régénération de M. Jacques Parizeau. Ces oscillations sont plus considérables que celles observées au niveau fédéral canadien. Elles ne coïncident pas toujours avec les résultats des sondages ou des élections. La

dégringolade financière des libéraux en 1981, par exemple, fut sans commune mesure avec leur performance somme toute honorable aux élections générales. Une comparaison des cotes de popularité des partis et de leurs performances financières suggère que ces dernières tendent à exagérer aussi bien les creux que les sommets des partis.

L'ampleur de ces fluctuations a suscité l'inquiétude de certains observateurs qui y voient un argument militant en faveur du rétablissement des contributions corporatives (Angell 1982, 88, 1987, 377, 1988, 16). Un tel choix aurait en effet probablement résolu les difficultés financières du PLQ en 1981, mais on ne voit guère en quoi il aurait allégé celles que connut le PQ par la suite. Par ailleurs, le rétablissement des contributions des compagnies aurait tout probablement eu pour effet, dans le contexte des années 1985–1988, d'aggraver le déséquilibre déjà préoccupant entre les deux principaux partis, sans compter les objections d'ordre éthique que ne manquerait pas de susciter la mise à l'écart de la pierre angulaire de la Loi de 1977. À cet égard, il n'est pas sans intérêt de relever que lors de la refonte de la *Loi électorale* en 1987–1989, une telle solution ne fut même pas envisagée par le gouvernement libéral (Québec, Secrétariat 1988, 85–150; Québec, Commission 1988).

L'ANALYSE DES CONTRIBUTIONS EN ARGENT

Conformément à l'esprit de la Loi, les contributions en argent sont devenues la source privilégiée de revenus des partis. Aucune des autres sources de financement prévues par la Loi n'est encadrée aussi étroitement ni ne donne droit aux mêmes avantages. Vu leur importance relative (voir le tableau 1.A8), il n'est pas exagéré de considérer les contributions en argent comme l'indicateur capital de la santé financière des partis (voir le tableau 1.A9).

À cet égard, le trait majeur de l'évolution depuis 1978 est le déclin prononcé du nombre de souscripteurs et de souscriptrices (voir le tableau 1.A10). Près de 211 000 reçus[15] furent émis en moyenne chaque année entre 1978 et 1981, contre 96 487 annuellement entre 1985 et 1988. *La base financière des partis politiques s'est donc rétrécie de moitié durant la période examinée.* Pourtant, le montant global des contributions recueillies depuis 1985 est largement supérieur à celui des contributions versées durant les premières années d'application de la Loi. C'est l'augmentation de la valeur moyenne des contributions après 1983 qui a occasionné ce paradoxe (voir le tableau 1.A11). Avant 1983, les électeurs et électrices versaient des contributions d'une vingtaine de dollars en moyenne. Ce chiffre est passé par la suite à 35 $ en 1983, 52 $ en 1984, 83 $ en 1985, 105 $ en 1986, 78 $ en 1987 et 96 $ en 1988. L'inflation ne suffit pas à expliquer pareille envolée qui s'est amorcée dans un contexte de stagnation économique.

Durant la même période, le poids relatif des « petites contributions » (100 $ et moins) a constamment dégringolé (voir le tableau 1.A12). Ces contributions représentaient 78 % de la valeur totale des contributions en 1978, et seulement 23 % en 1988. Les reçus émis pour ce type de contributions comptaient pour 98 % du total en 1978, mais seulement pour 77 % dix ans plus tard.

Il faut préciser que cette évolution n'a pas touché également les deux partis. Selon l'un et l'autre des indicateurs cités plus haut, le Parti québécois (PQ) est demeuré proche de ses pratiques initiales. Hormis l'année 1985, la valeur moyenne des contributions versées à ce parti a varié entre 20 $ et 49 $ depuis douze ans. Les contributions de 100 $ et moins y pèsent toujours d'un poids majoritaire, à peine diminué depuis 1978. C'est le Parti libéral du Québec (PLQ) qui est responsable de l'évolution constatée. En 1979, la moyenne des contributions au PLQ était un peu inférieure à la moyenne péquiste (20,79 $ contre 22,26 $). De ce niveau, elle a bondi au point de dépasser la centaine 4 années sur 5 depuis 1985, soit un niveau du même ordre que celui des contributions versées *par les individus* aux partis fédéraux traditionnels. En conséquence, le poids relatif des « petites » contributions au PLQ est tombé de 82 % en 1978 à 15 % dix ans plus tard.

Précisons que si les péquistes sont demeurés plus fidèles à leurs pratiques antérieures, le PLQ est loin d'être retourné aux siennes. Avec plusieurs milliers de souscripteurs et souscriptrices lui ayant versé en moyenne des contributions annuelles de 132 $ depuis son retour au pouvoir en 1985, il demeure infiniment plus proche du financement populaire que ses homologues à Ottawa ou dans les autres provinces. Au chapitre du nombre de ses souscripteurs, le PLQ a toujours surclassé le PQ depuis 1983, à l'exception de deux années (voir le tableau 1.A10).

Pour le PQ l'indicateur le plus préoccupant demeure non pas la valeur moyenne des contributions, mais plutôt la chute verticale du nombre de ceux qui les versent. Le nombre de souscripteurs et de souscriptrices au PQ atteignit 154 170 en 1980 et 168 910 en 1981 (sommet jamais égalé par la suite). Il s'effondra à 77 748 en 1982, à 44 963 en 1984, à 23 620 en 1986 et à 34 451 en 1988. Le parti demeure cependant capable de rebondissement, comme il en fit la preuve en 1985, grâce à une campagne de financement bien dirigée, et en 1989 (Léger 1986, 290–293). Le PLQ a lui aussi connu une chute du nombre de souscripteurs depuis 1979, sa meilleure année à ce chapitre (124 439), mais après avoir frôlé l'abîme en 1981 avec 11 049 souscripteurs, il s'est stabilisé par la suite autour d'une cinquantaine de milliers et cela, bien avant d'arriver au pouvoir.

LES MODES DE PERCEPTION DES FONDS

Les modes de perception des fonds adoptés par les deux partis témoignent de la diversité des pratiques autorisées dans le cadre de la Loi québécoise. Ainsi, le Parti québécois (PQ) s'en est tenu à la formule qu'il a inaugurée au début des années 70 sous l'égide de M. Marcel Léger, c'est-à-dire le financement par voie de petites souscriptions perçues auprès de ses membres. De son côté, le Parti libéral du Québec (PLQ) préfère organiser des activités sociales (soupers, brunchs, cocktails, tournois de golf, etc.) à l'occasion desquelles il perçoit un prix d'admission très variable (en 1988, il allait de 2 $ à 2 500 $) qui est versé à titre de contribution. Inaugurée à une large échelle après que la Loi ait été modifiée en 1984 à cet égard[16], cette pratique a connu un succès marqué au point de devenir la principale source des contributions versées au parti (voir le tableau 1.A13). De 139 en 1985, le nombre de telles activités sociales est passé à 264 à 1988, soit en moyenne cinq par semaine. Les contributions recueillies lors de telles occasions ont grimpé de 1,9 million de dollars en 1985 (30,4 % du total des contributions versées au parti) à 5,9 millions de dollars en 1988 (82,6 %).

Ce mode de financement a été dénoncé par le PQ et par certains observateurs comme contraire à l'esprit de la Loi. On a parlé de « soupers d'influence » où, pour la « modique » somme de 1 000 $, l'électeur ou l'électrice obtenait le privilège de coudoyer des ministres. De telles activités n'ont rien d'exceptionnel. En 1988, une cinquantaine des 264 activités sociales libérales imposaient des prix d'admission de 1 000 $ ou plus, et rapportèrent environ 35 % des contributions versées lors de telles activités. On peut évaluer à une trentaine le nombre moyen de participants et de participantes à ces activités de haut calibre. Cela dit, il faut préciser que la légalité de ce type d'activité est indubitable dans la mesure où les participants ne servent pas de prête-noms à de plus gros bailleurs de fonds.

Le succès du financement populaire est-il fonction du nombre de membres d'un parti ? C'est ce que soutient avec vigueur Angell (1988), pour qui le nombre de membres est la plus importante caractéristique d'un parti de masse, l'outil essentiel lui permettant d'amasser des fonds. De toute évidence, un parti a besoin d'un certain « coussin » en termes de recrutement pour mener avec succès une campagne de financement. On peut douter toutefois, à la lumière de l'expérience québécoise, de l'existence d'une relation unilatérale entre l'évolution du nombre de membres et le succès du financement. De 1985 à 1987, le PLQ a perdu près de la moitié de ses membres, tombant de 190 068 à 105 756, alors que le montant des contributions qui lui furent versées passa durant le même laps de temps de 6,4 à 6,5 millions de dollars. En mai 1988, le

PQ réussit, sous l'égide de Jacques Parizeau, à rejoindre les libéraux au chapitre du recrutement, avec 102 223 membres en règle. Il ne recueillit pourtant cette année-là que 1,2 million de dollars sous forme de contributions[17].

Il semble que le succès d'une campagne de financement dépende de la convergence d'une multitude de facteurs. La conjoncture politique et économique, la présence d'un parti au pouvoir ou dans l'opposition, le degré de mobilisation et de conviction des troupes, les qualités du dirigeant et des organisateurs de la campagne, la popularité du parti au sein de l'électorat, la prospérité des adhérents et des sympathisants du parti sont autant d'éléments qui entrent en ligne de compte. Dans cet ensemble complexe, le nombre brut de l'effectif du parti ne paraît pas constituer un indicateur magique. Telle est du moins la leçon qu'il semble falloir tirer des succès du PLQ en ce domaine depuis 1983. À la technique péquiste du porte à porte, qui nécessite un nombre élevé de militants actifs et motivés, les libéraux ont préféré la tenue d'activités sociales qui demandent une moins grande mobilisation, mais qui ont elles aussi donné des résultats tangibles.

LE FINANCEMENT DES PARTIS PAR L'ÉTAT : SUBSTITUTION OU SUPPLÉANCE ?

Certains observateurs avaient exprimé la crainte que la dégringolade du nombre de souscriptions creuse un gouffre que l'État aurait dû combler en augmentant le montant de sa subvention annuelle. Jusqu'ici, il n'en est rien : celle-ci est demeurée au niveau fixé en 1977, soit 0,25 $ par électeur ou électrice. Par la suite, la suppression à toutes fins utiles du recensement annuel des électeurs n'a pas permis que soit indexé, sauf à chaque élection, le montant de cette subvention. De 1982 à 1988, cette subvention et les remboursements de dépenses électorales ont constitué entre 7,2 % et 19,8 % des revenus du Parti libéral du Québec (voir les tableaux 1.A14 et 1.A15). Le Parti québécois était plus dépendant de ces sources, qui ont représenté entre 15,8 % et 38,9 % de ses revenus pour la même période. Durant les périodes de vaches maigres, les sources de financement extérieures se tarissent et l'allocation, plus stable, prend une importance relative plus grande.

Les dégrèvements fiscaux

L'aide de l'État a également pris la forme de dégrèvements fiscaux pour les contribuables ayant versé des contributions en argent aux partis. La formule québécoise a toujours été moins généreuse que celle qui est en vigueur à Ottawa et dans la plupart des provinces, même après la

modification législative, qui, en 1983, a porté le dégrèvement à 50 % du premier 280 $ de contribution[18]. Les montants versés par l'État à ce titre excèdent le montant de la subvention annuelle (16,4 millions de dollars contre 11,5 sur une période de onze ans) et le dépasseraient encore plus si tous les contribuables y ayant droit avaient effectivement réclamé le dégrèvement, ce qui fut loin d'être le cas.

Les données disponibles au ministère du Revenu du Québec révèlent en effet qu'une proportion *majoritaire* des donateurs et donatrices ne réclame pas le dégrèvement fiscal prévu par la Loi (voir le tableau 1.A16). Depuis 1978, le nombre de contribuables ayant obtenu un dégrèvement fiscal pour contributions politiques ne représente qu'entre le tiers et la moitié du nombre de reçus émis pour des contributions (50 % en 1989).

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce phénomène. Si le numérateur à partir duquel ont été calculés les pourcentages évoqués plus haut constitue une donnée incontestable (il s'agit de contribuables dûment identifiés pour fins fiscales), le dénominateur, lui, constitue un chiffre susceptible de gonflement artificiel par multiplication du nombre de souscriptions en provenance d'un même individu, puisqu'il représente le nombre de *reçus* émis.

On a au moins deux raisons de juger insuffisante cette explication. Premièrement, tel que discuté plus haut et à l'annexe A, rien dans les rapports financiers n'indique que le nombre de reçus (sauf au Parti libéral du Québec de 1985 à 1988) soit considérablement supérieur au nombre de souscripteurs et souscriptrices, à tout le moins pour les contributions supérieures à 100 $, les seules pour lesquelles une vérification est possible. Deuxièmement, on connaît, depuis 1983, non seulement le nombre de contribuables et le montant des dégrèvements qui leur ont été versés, mais aussi le montant total des contributions qu'ils ont déclaré avoir versées. Or, ce dernier montant ne constitue qu'entre les deux tiers et les quatre cinquièmes des contributions en argent que les entités autorisées ont reçues durant la même période. De toute évidence, il y a déperdition quelque part.

Il est bien possible que des électeurs ou électrices égarent le reçu que les entités autorisées doivent leur remettre sur-le-champ, ou que quelques-uns, ne payant pas d'impôt, ne puissent bénéficier de la réduction d'impôt que leur vaudrait leur contribution (plus du quart des contribuables québécois n'acquittent pas d'impôt provincial sur le revenu).

Si on tient pour insuffisantes ces explications difficilement vérifiables, reste l'hypothèse suivante : bon nombre de contribuables ne réclameraient pas le dégrèvement auquel ils ont droit dans leur

déclaration d'impôt par crainte de représailles politiques. Ce comportement serait particulièrement répandu chez ceux et celles qui ont versé de petites souscriptions de 100 $ ou moins, et à qui la Loi garantit l'anonymat. Quant à ceux dont la contribution excède 100 $, la même frayeur ne joue plus puisque leur identité figure au rapport financier du parti : ils sont, si on ose dire, « brûlés » de toute façon[19].

Cette hypothèse est d'autant plus plausible que la valeur moyenne des contributions déclarées à l'impôt est nettement plus élevée à chaque année que celle des contributions versées aux entités autorisées (voir le tableau 1.A17). Certaines années, le rapport va du simple au double.

Si cette analyse est exacte, l'observateur est confronté à un paradoxe de taille. En principe, le dégrèvement fiscal sert à stimuler le versement de petites contributions puisqu'il ne vise que la portion des contributions inférieures à 280 $. Or, il semble que ce soient les petits souscripteurs qui hésitent le plus à le réclamer, pour une raison ou pour une autre. Il y a donc lieu de s'interroger sur l'efficacité réelle de tels dégrèvements, au demeurant plus modestes qu'ailleurs au pays. Leur obtention laisse indifférents plus de la moitié des souscripteurs et souscriptrices, dont la motivation paraît financièrement désintéressée.

LA CENTRALISATION FINANCIÈRE INTERNE DES PARTIS

Implantés tous deux au niveau provincial et dans toutes les circonscriptions, le Parti libéral du Québec et le Parti québécois (PQ) diffèrent-ils de façon marquée quant au degré de centralisation financière interne ? On peut obtenir des indications intéressantes à cet égard en calculant, pour chaque poste de revenu et pour le volume des dépenses, quelle proportion au sein de chaque parti est perçue ou effectuée au niveau central (voir les tableaux 1.A18 et 1.A19).

Les libéraux manifestent un penchant certain pour la centralisation en ce domaine puisque la quasi-totalité de leurs revenus en 1988 (98 %) était perçue au niveau central. Au PQ, seulement 32 % des revenus étaient versés à ce niveau pour la même année. La source essentielle de cette différence est à chercher au chapitre des contributions et des frais d'adhésion, versés en totalité au niveau central chez les libéraux, perçus en grande partie au niveau des circonscriptions chez les péquistes. Sur une longue période, on remarque une tendance à la centralisation sensible chez les deux partis : même au PQ, le « national » ne percevait que 17 % des revenus en 1978, mais 25 % en 1983 et 32 % en 1988. La portée de ce constat ne saurait être exagérée puisque chaque parti dispose de règles internes prévoyant la redistribution des sommes recueillies entre les différents niveaux.

Les deux partis diffèrent beaucoup moins quant à leurs dépenses, la majorité de celles-ci s'effectuant au niveau central. Traditionnellement, les péquistes étaient moins centralisés que les libéraux dans ce domaine, mais l'écart s'est amenuisé au fil des ans.

Enfin, il faut souligner que les dépenses varient essentiellement en fonction de la conjoncture électorale : elles ont été en moyenne deux fois plus élevées lors des années marquées de consultations électorales et référendaires (voir le tableau 1.A20). Ce constat est conforme aux observations effectuées ailleurs au pays (voir Nassmacher 1989, 225).

L'ÉQUILIBRE FINANCIER GÉNÉRAL

Depuis 1982, les partis doivent produire un état général de l'ensemble de leurs revenus et dépenses (voir le tableau 1.A21)[20]. La situation globale des libéraux, toujours excédentaire, a constamment été meilleure que celle du Parti québécois (PQ), dont les comptes se sont révélés déficitaires depuis 1985. En 1988, l'écart entre les deux partis a pris des proportions énormes, les libéraux affichant un surplus de 7,8 millions de dollars et les péquistes, un déficit de 312 707 $. Les difficultés financières du PQ constituent un indice préoccupant : c'est ce parti qui a instauré le régime, et c'est lui qui éprouve le plus de difficulté à se financer sous son empire ! Si les conditions politiques qui ont entraîné ce problème devaient perdurer, le parti n'aurait d'autre choix que de réclamer le financement intégral des partis par l'État.

Les rapports financiers de 1989

Les rapports couvrant l'année 1989, rendus publics l'année suivante, révèlent des développements intéressants qui tempèrent certaines des critiques adressées au financement populaire depuis quelques années.

Tout d'abord, le « carcan » du bipartisme a été quelque peu ébranlé par la percée du parti Égalité qui, avec des revenus de 254 807 $, connaît la meilleure performance annuelle réalisée par un petit parti depuis l'entrée en vigueur de la Loi, tout en demeurant loin derrière le plus faible des deux grands. Avec des contributions d'une valeur moyenne de 71 $, ce parti ne se démarque pas sensiblement des autres. Cette formation ne semble recueillir que fort peu d'appui financier auprès des francophones.

Au Parti libéral du Québec (PLQ), le développement majeur est la chute des « activités sociales ». Leur nombre est passé de 264 à 32, et leur produit, à 178 383 $, ne compte plus que pour 6 % du total des contributions reçues par le PLQ. Le prix d'admission exigé pour ces activités était moins élevé que par le passé.

Les nombreuses critiques suscitées par ces activités, autrefois si lucratives, ne sont sans doute pas étrangères à leur déclin. Cette baisse a contribué en partie au rééquilibrage des revenus des deux grands partis, ce qui constitue un autre changement majeur intervenu en 1989. Les revenus totaux du PLQ ont chuté de 9,7 millions à 6,7 millions de dollars, ceux du Parti québécois (PQ) atteignent maintenant 5,8 millions de dollars, contre 2,2 millions de dollars en 1988. Pour la première fois depuis 1982, le PQ surclasse même le PLQ en ce qui a trait aux contributions recueillies (3,2 millions contre 2,9 millions de dollars) et le distance aisément quant au nombre des souscripteurs et souscriptrices. Ces développements nouveaux confirment que le PLQ ne vit pas exclusivement de « soupers d'influence », bien que ceux-ci aient contribué à sa prospérité durant ses années de pouvoir, et que le PQ n'est pas forcément voué à la misère : sa remontée financière coïncide d'ailleurs avec celle de sa popularité depuis un an. Il reste qu'à 450 000 $, le déficit du parti au niveau central demeure préoccupant.

Une tendance de fond n'a fait que se confirmer en 1989 : le déclin du nombre de souscripteurs et souscriptrices. On n'a pas observé de sursaut à ce chapitre en 1989, en dépit de l'élection qui s'est tenue cette année-là. À 82 000, le nombre de reçus émis par l'ensemble des entités autorisées est le plus faible depuis l'entrée en vigueur de la Loi (sauf en 1986). Le nombre annuel moyen de souscripteurs, qui en 1978–1981 s'établissait à 211 000, est tombé à 85 000 pour les années 1986–1989. Le PQ a repris l'avance à ce chapitre, avec 66 582 souscripteurs contre 11 821 pour les libéraux; ces derniers ne font bonne figure quant aux montants recueillis que grâce au montant moyen élevé (253 $ contre 49 $) des contributions qu'ils ont recueillies.

Finalement, en 1989, les sommes versées par l'État à titre d'allocation annuelle et de remboursement de dépenses électorales ont pesé d'un poids relatif plus élevé que jamais (environ 30 %) dans les revenus des deux partis. Le volume nettement plus élevé des remboursements de dépenses lors d'une année électorale explique à lui seul cette situation qui paraît exceptionnelle.

À l'appui de son assertion à l'effet que le système québécois « ne marchait pas », Angell apportait deux arguments, dans une lettre à *La Presse*, le 30 août 1990. D'abord, il soulignait que le PQ était incapable de « ramasser » les fonds nécessaires, et ensuite, il rappelait que le PLQ se finançait à l'aide d'activités sociales. L'une et l'autre affirmations ne sont plus vraies pour 1989.

CONCLUSION

L'analyse qui précède est fondée sur les rapports financiers soumis annuellement par les entités autorisées. Seuls les rapports des partis autorisés en vertu de la Loi font l'objet d'une vérification certifiée; rien ne garantit l'exactitude absolue des rapports rédigés à l'échelon local par des militants et militantes bénévoles, obligés de respecter ou de tenir compte de 14 directives, 11 recommandations, neuf bulletins d'interprétation, cinq aide-mémoire, sans compter les 13 principes consignés dans un recueil de jurisprudence (Québec, Directeur 1985) ! Néanmoins, on a mené l'analyse en postulant l'honnêteté et la compétence des acteurs ainsi que leur vigilance les uns à l'égard des autres. En l'absence de preuves formelles, on n'a pas tenu compte des insinuations voulant que la Loi ne soit qu'un simple « village de Potemkine » derrière lequel se perpétueraient des pratiques moins honorables.

Les sceptiques relèveront, à la lumière des données analysées, que le financement populaire jette les partis dans une insécurité plus grande que le financement corporatif ou syndical. La courbe des revenus des partis connaît des fluctuations marquées qui, telles des montagnes russes, risquent de faire pâlir les participants et les participantes qui n'ont pas le cœur bien accroché. Il n'est pourtant pas mauvais, rétorqueront d'autres, qu'un parti soit puni par sa base militante et sympathisante pour certains choix idéologiques ou gouvernementaux. Le mode de financement populaire n'est pas alors responsable des déboires financiers du parti; il ne fait que permettre à des difficultés fondamentalement politiques de se répercuter directement au niveau financier. Il n'est pas évident que les partis doivent disposer d'une assurance tous risques contre les aléas de la conjoncture ou contre leurs propres erreurs. Raisonnement qui, évidemment, ne rassurera aucunement les premiers intéressés...

Le rétrécissement de la base financière des partis, manifesté par le recul du nombre des souscripteurs et des souscriptrices, constitue sans doute le développement le plus inquiétant depuis dix ans, encore que ce nombre semble s'être stabilisé à un niveau honorable et largement supérieur, sur une base per capita, à celui observé sur la scène fédérale canadienne[21].

L'application pratique de la Loi a démenti bien des inquiétudes exprimées en 1977 quant à ses effets. Ainsi, les partis ne sont pas tombés sous la coupe de l'État, et les électeurs et les électrices sont demeurés de loin la source la plus importante des revenus des partis, bien que la présente étude soulève des questions quant à l'efficacité des stimulants fiscaux à cet égard, du moins pour les petits souscripteurs.

À l'occasion, l'un et l'autre partis qui se sont succédé au pouvoir depuis 1977 ont eu à se défendre contre des accusations de malversation. Il faut préciser que ces accusations n'étaient pas toujours fondées et qu'elles n'ont jamais pris l'ampleur de celles qui ont frappé les gouvernements provinciaux précédents ou les partis fédéraux. Il est difficile de distinguer dans cette évolution la part relative des divers facteurs : l'intégrité personnelle de René Lévesque, la mise sur pied de mécanismes d'octroi des contrats éliminant en principe le favoritisme, et la Loi du financement des partis. Mais l'impact psychologique et pratique de cette dernière a été indéniable. Le gouvernement Bourassa se garda bien d'ailleurs d'en remettre les dispositions en question après 1985.

Ceux qui voient dans le financement corporatif l'une des ficelles majeures grâce auxquelles les intérêts économiques s'assurent de leur domination sur la société et de la perpétuation du capitalisme ne trouveront guère d'appui dans l'expérience québécoise. Peu de sociétés sont allées aussi loin dans la voie du contrôle du financement des partis. Peu d'entre elles ont connu, durant le même laps de temps, un engouement aussi prononcé pour l'entreprise privée et les valeurs associées au capitalisme. Finalement, rarement dans ces sociétés a-t-on vu les syndicats connaître un discrédit aussi prononcé et recevoir des coups aussi durs de la part d'un gouvernement issu d'une caisse aussi « propre »[22]. Tel est peut-être le principal mythe qui a disparu en même temps que les caisses occultes.

En interdisant les transferts entre partis fédéraux et québécois, la Loi a accentué une tendance à la distanciation des ailes fédérale et provinciale du Parti libéral, tendance déjà nette depuis 1964. Ce relâchement de liens jadis étroits, dont plusieurs auteurs ont souligné les implications profondes[23], a atteint un niveau inégalé lors des élections fédérales de 1988.

Par son originalité, le modèle québécois de financement des partis politiques mérite des recherches plus poussées. Deux avenues semblent intéressantes à approfondir : le profil des donateurs et donatrices et la relation entre les succès financiers et les performances électorales au niveau local.

ANNEXE A
LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES QUÉBÉCOIS 1978-1989
TABLEAUX STATISTIQUES

À moins d'indication contraire, les tableaux qui suivent ont été établis par l'auteur à partir des rapports financiers publiés par le directeur général du financement des partis politiques (1978–1981) et le directeur général des élections (1982–1989). Les données pour 1978 excluent les trois premiers mois de l'année, la Loi n'étant entrée en vigueur que le 1er avril.

Tableau 1.A1
Nombre d'entités autorisées (à l'exclusion des candidats indépendants) au 31 mars de chaque année, Québec, 1978–1991

Année	Partis politiques	Instances de partis			Total
		Circonscriptions	Régions	Québec	
1978	6	0	0	0	6
1979	7	255*	36	0	298
1980	9	257*	36	0	302
1981	12	292**	13	0	317
1982	12	291**	13	0	316
1983	15	294*	14	1	324
1984	17	298*	14	1	330
1985	17	309	14	1	341
1986	12	376	14	2	404
1987	14	392	14	1	421
1988	17	394	14	1	426
1989	17	395	14	1	427
1990	16	339	13	0	368
1991	14	313	15	0	342

Source : Rapports annuels du directeur général du financement des partis politiques (1978–1982) et du directeur général des élections (1982–1991).

*Alors appelées « Associations de comté ».

**Incluant 12 « instances locales », toutes les autres étant des « associations de comté ».

Tableau 1.A2
Nombre d'entités autorisées par parti au niveau des circonscriptions au 31 mars de chaque année, Québec, 1978–1991

Année	PLQ	PQ	UN	Créd.	PNP	UQ	PI	PPCQ	NPDQ	PE	Total
1978	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0
1979	110	110	34	—	1	—	—	—	—	—	255
1980	110	110	33	3	1	—	—	—	—	—	257
1981	122	122*	44	3	1	—	—	—	—	—	292
1982	122	122*	45	2	—	—	—	—	—	—	291
1983	122	122	48	2	—	—	—	—	—	—	294
1984	122	122	52	2	—	—	—	—	—	—	298
1985	122	122	57	2	—	6	—	—	—	—	309
1986	122	122	58	—	—	—	4	7	63	—	376
1987	122	122	49	—	—	—	29	7	63	—	392
1988	122	122	49	—	—	—	31	7	63	—	394
1989	126**	126**	49	—	—	—	31	—	63	—	395
1990	125	125	—	—	—	—	27	—	58	4	339
1991	125	125	—	—	—	—	—	—	58	5	313

Source : *Rapports annuels* du directeur général du financement des partis politiques (1978–1982) et du directeur général des élections (1982–1991).

Note : Les partis ne figurant pas au tableau n'avaient pas d'association de circonscription autorisée aux dates indiquées.

*Y compris 12 « instances locales », toutes les autres étant des « associations de comté ».

**Le nombre d'associations de circonscription pour ces deux partis est supérieur au nombre de circonscriptions électorales alors existantes, suite à l'entrée en vigueur imminente d'un nouveau découpage électoral.

Créd. : Ralliement créditiste (Les Démocrates); NPDQ : Nouveau Parti démocratique du Québec; PE : parti Égalité; PI : Parti indépendantiste; PLQ : Parti libéral du Québec; PNP : Parti national populaire; PPCQ : Parti progressiste-conservateur du Québec; PQ : Parti québécois; UN : Union nationale; UQ : parti Unité Québec.

Tableau 1.A3
Part combinée des deux principaux partis, Québec, 1978–1989
(en pourcentage du total)

Année	Revenus totaux	Contributions versées en argent	Nombre de souscripteurs (reçus émis)	Frais d'adhésion	Dépenses effectuées
1978	95,7	97,1	96,7	95,7	93,3
1979	97,2	98,3	98,7	96,2	94,9
1980	98,2	98,4	99,4	98,4	96,7
1981	94,2	93,2	96,9	99,2	95,6
1982	97,6	97,6	96,7	96,5	95,8
1983	97,9	97,6	99,0	98,6	96,9
1984	99,0	99,1	99,4	99,2	98,0
1985	97,1	96,7	96,3	99,3	96,4
1986	98,3	98,2	96,6	99,4	96,7
1987	97,7	98,2	91,5	95,0	96,6
1988	98,4	98,8	98,3	93,7	97,8
1989	96,2	95,2	95,6	95,6	97,4
Total 1978–1989	97,3	97,4	97,1	97,2	96,3

Tableau 1.A4
Principaux petits partis, Québec, 1978–1989
(en dollars)

Dénomination	Revenus totaux 1978–1989	Revenus maximums déclarés pour une seule année
Union nationale	975 631	219 691 (1981)
Nouveau Parti démocratique du Québec	476 647	158 401 (1987)
Parti Égalité	254 807	254 807 (1989)
Parti progressiste-conservateur du Québec	217 932	195 885 (1985)
Parti communiste du Québec	182 879	32 687 (1981)
Parti indépendantiste	125 659	54 655 (1985)
Parti des travailleurs du Québec	112 957	16 735 (1989)
Mouvement socialiste	105 050	24 364 (1989)
Freedom of Choice Party	50 459	29 618 (1981)
Ralliement créditiste (Les Démocrates)	41 213	19 588 (1979)
Parti communiste ouvrier (Section Québec)	37 086	34 836 (1981)
Parti humaniste du Québec	20 676	7 861 (1985)
Parti national populaire	14 136	7 741 (1978)

Tableau 1.A5
Revenus déclarés — Toutes les entités autorisées, Québec, 1978–1989
(en dollars)

Année	Contributions	Adhésions	Admission/ inscription	Dons anonymes	Remboursement dépenses électorales	Autres revenus	Total
1978	3 760 957	557 007	276 666	68 738	*	*	4 663 368
1979	5 070 458	848 958	251 780	75 005	*	*	6 246 201
1980	6 085 200	1 186 350	186 365	75 959	*	*	7 533 874
1981	4 402 038	1 705 864	205 258	59 128	*	*	6 372 288
1982	3 052 390	1 112 174	384 002	20 655	*	1 750 619	6 319 840
1983	3 529 929	1 054 784	543 349	18 248	*	1 653 875	6 800 185
1984	5 216 555	1 270 306	628 110	19 417	*	1 722 732	8 857 120
1985	10 703 941	1 894 233	553 565	39 958	2 669 338	1 688 573	17 549 608
1986	7 521 116	896 274	323 234	13 791	773 451	1 468 052	10 995 918
1987	7 522 201	881 084	324 774	5 713	70 870	1 609 361	10 414 003
1988	8 568 505	1 018 697	739 879	7 363	51 808	1 813 987	12 200 239
1989	6 568 782	1 339 130	276 856	23 993	2 631 301	2 169 122	13 009 184
Total 1978–1989	72 002 072	13 764 861	4 693 838	427 968	6 196 768	13 876 321	110 961 828
%	64,9	12,4	4,2	0,4	5,6	12,5	100,0

*Ce poste ne figurait pas alors au rapport financier, la Loi n'en exigeant pas la divulgation.

Tableau 1.A6
Revenus déclarés — Parti libéral du Québec, 1978–1989
(en dollars)

Année	Contributions	Adhésions	Admission/ inscription	Dons anonymes	Remboursement dépenses électorales	Autres revenus	Total
1978	1 757 740	226 220	165 270	45 848	*	*	2 195 078
1979	2 587 460	411 580	111 510	40 142	*	*	3 150 692
1980	2 387 067	546 057	119 549	53 282	*	*	3 105 955
1981	717 619	283 238	64 440	11 574	*	*	1 076 871
1982	997 880	351 547	310 168	10 441	*	961 841	2 631 877
1983	1 807 369	609 796	461 818	11 371	*	856 485	3 746 839
1984	3 459 241	874 679	535 472	14 397	*	979 973	5 863 762
1985	6 407 233	999 300	422 133	19 899	1 340 794	940 660	10 130 019
1986	6 550 267	619 090	242 793	5 878	435 114	948 805	8 801 947
1987	6 543 846	528 780	208 145	2 263	39 077	1 041 980	8 364 091
1988	7 242 687	568 080	608 457	740	36 562	1 297 149	9 773 675
1989	2 997 152	700 545	151 530	565	1 320 582	1 546 369	6 716 743
Total 1978–1989	43 455 561	6 718 912	3 401 285	216 400	3 197 129	8 573 262	65 537 549
%	66,3	10,3	5,2	0,3	4,8	13,1	100,0

*Ce poste ne figurait pas alors au rapport financier, la Loi n'en exigeant pas la divulgation.

Tableau 1.A7
Revenus déclarés — Parti québécois, Québec, 1978–1989
(en dollars)

Année	Contributions	Adhésions	Admission/ inscription	Dons anonymes	Remboursement dépenses électorales	Autres revenus	Total
1978	1 892 670	306 729	60 571	6 448	*	*	2 266 418
1979	2 394 548	405 000	96 047	22 406	*	*	2 918 001
1980	3 601 585	621 279	56 571	16 500	*	*	4 295 935
1981	3 384 152	1 408 210	122 157	13 152	*	*	4 927 671
1982	1 981 048	721 720	58 266	5 106	*	770 591	3 536 731
1983	1 638 919	429 743	60 733	3 775	*	777 104	2 910 274
1984	1 709 577	385 843	73 196	2 306	*	731 396	2 902 318
1985	3 940 487	861 340	86 460	11 727	1 276 630	709 386	6 906 030
1986	836 089	271 493	69 047	5 101	321 200	507 417	2 010 347
1987	839 756	308 115	85 433	1 954	22 951	547 227	1 805 436
1988	1 222 226	386 142	122 129	5 597	12 870	491 726	2 240 690
1989	3 257 811	580 209	120 519	20 807	1 288 614	535 384	5 803 344
Total 1978–1989	26 698 868	6 705 823	1 011 129	114 879	2 922 265	5 070 231	42 523 196
%	62,8	15,8	2,4	0,3	6,9	11,9	100,0

*Ce poste ne figurait pas alors au rapport financier, la Loi n'en exigeant pas la divulgation.

Tableau 1.A8
Contributions en pourcentage des revenus totaux des entités autorisées, Québec, 1978–1989

Année	Toutes les entités autorisées	Parti libéral du Québec	Parti québécois
1978	80,6	80,1	83,5
1979	81,2	82,1	82,1
1980	80,8	76,9	83,8
1981	69,1	66,6	68,7
1982	48,3	37,9	56,0
1983	51,9	48,2	56,3
1984	58,9	59,0	58,9
1985	61,0	63,2	57,1
1986	68,4	74,4	41,6
1987	72,2	78,2	46,6
1988	70,3	74,3	54,6
1989	50,5	44,6	56,1
Total 1978–1989	66,1	65,5	62,1

Tableau 1.A9
Montant global des contributions en argent recueillies, Québec, 1978–1989

Année	Toutes les entités autorisées	Parti libéral du Québec	Parti québécois	Autres partis	Candidats indépendants
1978	3 760 957	1 757 740	1 892 670	110 547	—
1979	5 070 458	2 587 460	2 394 548	88 450	—
1980	6 085 200	2 387 067	3 601 585	96 502	46
1981	4 402 038	717 619	3 384 152	269 571	30 696
1982	3 052 390	997 880	1 981 048	73 462	—
1983	3 529 929	1 807 369	1 638 919	72 885	10 756
1984	5 216 555	3 459 241	1 709 577	40 834	6 903
1985	10 703 941	6 407 233	3 940 487	322 851	33 370
1986	7 521 116	6 550 267	836 089	127 520	7 240
1987	7 522 201	6 543 846	839 756	138 599	—
1988	8 568 505	7 242 687	1 222 226	103 510	82
1989	6 568 782	2 997 152	3 257 811	257 913	55 906
Total 1978–1989	72 002 072	43 455 561	26 698 868	1 702 644	144 999

Tableau 1.A10
Nombre de reçus émis pour les contributions en argent, Québec, 1978–1989

Année	Toutes les entités autorisées	Parti libéral du Québec	Parti québécois	Autres partis	Candidats indépendants
1978	163 910	64 535	93 941	5 434	0
1979	235 139	124 439	107 569	3 131	0
1980	259 072	103 337	154 170	1 564	1
1981	185 803	11 049	168 910	5 652	192
1982	111 235	29 815	77 748	3 672	0
1983	100 181	50 009	49 143	882	147
1984	99 680	54 120	44 963	565	32
1985	128 391	61 791	61 895	4 469	236
1986	71 354	45 286	23 620	2 441	7
1987	96 864	66 524	22 118	8 222	0
1988	89 339	53 349	34 355	1 634	1
1989	82 027	11 821	66 582	3 367	257
Total 1978–1989	1 622 995	676 075	905 014	41 033	873

Tableau 1.A11
Valeur moyenne des contributions en argent, Québec, 1978–1989

Année	Toutes les entités autorisées	Parti libéral du Québec	Parti québécois	Autres partis	Candidats indépendants
1978	22,95	27,24	20,15	20,34	—
1979	21,56	20,79	22,26	28,25	—
1980	23,48	23,09	23,39	61,70	46,25
1981	23,85	64,95	20,19	47,69	159,88
1982	27,44	33,47	24,62	20,01	—
1983	35,24	36,14	33,35	82,64	73,17
1984	52,33	63,92	38,02	72,27	215,73
1985	83,37	103,69	63,66	72,24	141,40
1986	105,41	144,64	35,40	52,24	1 034,35
1987	77,65	98,37	37,97	16,86	—
1988	95,90	135,76	35,57	64,82	82,00
1989	80,08	253,54	48,93	76,60	217,53

Tableau 1.A12
Contributions en argent de 100 $ et moins en pourcentage du total des contributions, Québec, 1978–1989

	Toutes les entités autorisées		Parti libéral du Québec		Parti québécois	
Année	Reçus émis	Sommes versées	Reçus émis	Sommes versées	Reçus émis	Sommes versées
1978	98	78	98	82	97	75
1979	98	75	98	78	97	73
1980	97	73	98	74	97	73
1981	97	72	94	69	97	75
1982	97	72	96	73	96	72
1983	94	64	95	69	94	60
1984	90	48	89	45	93	55
1985	86	29	82	23	90	40
1986	82	29	75	19	95	58
1987	79	29	72	17	94	60
1988	77	23	66	15	95	66
1989	88	33	60	8	94	55

Tableau 1.A13
Parti libéral du Québec — Contributions avec ou sans reçu recueillies à l'occasion d'activités sociales, 1983–1989

Année	Nombre d'activités sociales	Montant des contributions recueillies	En % du total des contributions reçues par le parti
1983	112	—	—
1984	79	—	—
1985	139	1 944 794	30,4
1986	211	4 370 600	66,7
1987	221	4 810 857	73,5
1988	264	5 985 044	82,6
1989	32	178 383	6,0

Tableau 1.A14
Subventions directes de l'État — Parti libéral du Québec, 1982–1989

Année	Remboursements de dépenses électorales ($)	Allocation annuelle ($)	Remboursements et allocations en % des revenus totaux du parti
1982	Non comptabilisés	520 413	19,8
1983	Non comptabilisés	525 611	14,0
1984	Non comptabilisés	525 447	9,0
1985	1 340 794	557 665	18,7
1986	435 114	661 202	12,5
1987	39 077	665 642	8,4
1988	36 562	665 642	7,2
1989	1 320 582	646 166	29,3

Tableau 1.A15
Subventions directes de l'État — Parti québécois, 1982–1989

Année	Remboursements de dépenses électorales ($)	Allocation annuelle ($)	Remboursements et allocations en % des revenus totaux du parti
1982	Non comptabilisés	559 080	15,8
1983	Non comptabilisés	558 612	19,2
1984	Non comptabilisés	561 712	19,4
1985	1 276 630	571 326	26,8
1986	321 200	461 593	38,9
1987	22 951	469 189	27,3
1988	12 870	461 189	21,1
1989	1 288 614	461 306	30,2

Tableau 1.A16
Dégrèvements fiscaux pour contributions politiques, Québec, 1978–1989

	Contribuables ayant obtenu un dégrèvement			Contributions totales déclarées à l'impôt		
Année	Nombre	En % du nombre de reçus émis	Montant des dégrèvements accordés (000 $)	Montant (000 $)	En % des contributions versées	Montant moyen par contribuable
1978	50 401	31	1 125			
1979	77 631	33	1 508	(Données non disponibles pour les années 1978–1982)		
1980	90 358	35	1 727			
1981	69 034	37	1 267			
1982	50 706	46	926			
1983	32 671	33	1 045	2 501	71	76,55
1984	43 103	43	1 454	3 930	75	91,18
1985	54 449	42	2 237	7 738	72	142,11
1986	37 023	52	1 749	5 054	67	136,51
1987	29 813	31	1 525	5 078	67	170,33
1988	44 543	50	1 936	6 750	79	151,54
1989	41 028	50	1 546	5 195	79	126,62

Source : Tableau établi à partir de données transmises par le ministère du Revenu du Québec, Direction des études, recherches et statistiques, juillet et août 1990; mai 1991.

Tableau 1.A17
Comparaison des contributions versées et des contributions déclarées à l'impôt, Québec, 1983–1989
(en dollars)

Année	Valeur moyenne des contributions	
	Versées aux entités autorisées (rapports financiers)	Déclarées à l'impôt
1983	35,24	76,55
1984	52,33	91,18
1985	83,37	142,11
1986	105,41	136,51
1987	77,65	170,33
1988	95,90	151,54
1989	80,00	126,62

Source : Tableau établi à partir de données transmises par le ministère du Revenu du Québec, Direction des études, recherches et statistiques, juillet et août 1989; mai 1991.

Tableau 1.A18
Centralisation financière — Parti libéral du Québec — Pourcentage perçu ou effectué au niveau central, 1978–1989

Année	Contributions	Frais d'adhésion	Prix d'admission	Frais d'inscription	Dons anonymes	Remboursements des dépenses électorales	Autres revenus	Total revenus	Total dépenses
1978	100	32	7	100	86	*	*	90	86
1979	100	10	0	100	93	*	*	85	75
1980	100	23	20	94	92	*	*	85	77
1981	99	21	0	0	83	*	*	72	52
1982	99	0	25		36	*	86	72	71
1983	98	83	61		61	*	87	88	75
1984	100	88	52		86	*	88	92	79
1985	100	95	71		91	0	90	84	71
1986	100	100	50		3	0	94	93	78
1987	100	100	66		97	0	94	98	75
1988	100	100	93		0	0	91	98	81
1989	100	100	83		0	0	89	77	66

Note : Ce tableau se lit comme suit : en 1978, 90 % des revenus déclarés par le Parti libéral du Québec ont été perçus au niveau central (10 % l'ont donc été par les instances locales ou régionales du parti). Depuis 1982, il y a eu amalgamation du prix d'admission et des frais d'inscription pour fins de comptabilité.

*Ce poste ne figurait pas alors au rapport financier, la Loi n'en exigeant pas la divulgation.

Tableau 1.A19
Centralisation financière — Parti québécois — Pourcentage perçu ou effectué au niveau central, 1978–1989

Année	Contributions	Frais d'adhésion	Prix d'admission	Frais d'inscription	Dons anonymes	Remboursements des dépenses électorales	Autres revenus	Total revenus	Total dépenses
1978	4	100	0	0	9	*	*	17	47
1979	3	100	0	57	26	*	*	18	43
1980	1	100	0	0	11	*	*	15	49
1981	2	52	0	65	0	*	*	17	51
1982	2	2	28		48	*	87	21	55
1983	4	1	32		0	*	80	25	54
1984	4	3	36		0	*	82	24	59
1985	20	48	24		0	*	86	27	64
1986	10	2	0		0	0	89	27	60
1987	7	9	58		0	0	95	36	74
1988	10	12	57		0	0	95	32	74
1989	22	4	24		0	0	89	22	37

Note : Ce tableau se lit comme suit : en 1978, 17 % des revenus déclarés par le Parti québécois ont été perçus au niveau central (83 % l'ont donc été par les instances locales ou régionales du parti). Depuis 1982, il y a eu amalgamation du prix d'admission et des frais d'inscription pour fins de comptabilité.

*Ce poste ne figurait pas alors au rapport financier, la Loi n'en exigeant pas la divulgation.

Tableau 1.A20
Dépenses effectuées par les entités autorisées, Québec, 1978–1989
(en dollars)

Année	Toutes les entités autorisées	Parti libéral du Québec	Parti québécois	Autres partis	Candidats indépendants
1978	5 565 308	1 465 370	3 728 049	371 889	—
1979	8 809 645	2 811 013	5 550 033	448 599	—
1980	13 417 645	5 172 982	7 802 151	442 486	46
1981	17 024 500	6 143 899	10 134 543	693 727	52 331
1982	6 361 837	2 919 475	3 171 996	270 366	—
1983	6 894 704	3 763 625	2 916 652	191 067	23 360
1984	7 765 206	4 602 996	3 003 741	150 182	8 287
1985	11 869 439	7 197 380	4 249 929	348 894	73 236
1986	6 002 635	4 199 635	1 602 528	199 221	1 251
1987	7 321 085	5 079 554	1 995 240	246 291	—
1988	9 098 030	6 989 152	1 891 009	217 787	82
1989	18 769 033	12 202 222	6 091 621	401 888	93 302
Total 1978–1989	118 919 067	62 547 303	52 137 492	3 982 377	251 895

Tableau 1.A21
Surplus (ou déficit) accumulé à la fin de l'exercice financier — Parti libéral du Québec et Parti québécois, 1982–1989
(en dollars)

Année	Parti libéral du Québec	Parti québécois
1982	1 066 113	98 361
1983	953 965	244 280
1984	1 104 871	65 470
1985	97 002	(457 144)
1986	2 865 006	44 184
1987	5 609 946	(293 887)
1988	7 777 949	(312 707)
1989	4 132 986	(450 895)

Tableau 1.A22
Nombre de reçus émis et nombre de donateurs et donatrices
Contributions de plus de 100 $ — Parti libéral du Québec
Estimation des écarts, 1978–1988

Année	Nombre de reçus émis	Nombre estimé de donateurs*	Écart	Écart en % du nombre de reçus émis
1978	1 175	1 162	13	1,1
1979	1 904	1 888	16	0,8
1980	1 974	1 959	15	0,8
1981	637	628	9	1,4
1982	906	879	27	3,0
1983	2 341	2 273	68	2,9
1984	5 915	5 883	32	0,5
1985	15 947**	10 970	4 977	31,2
1986	15 660**	11 312	4 348	27,8
1987	18 480	12 329 env.	6 151 env.	33,3
1988	18 204	13 000 env.	5 204 env.	28,6

*Après élimination des noms inscrits en double ou en triple, suite à un examen de la liste des donateurs et des donatrices.

**Le Parti libéral du Québec a déclaré un nombre de reçus correspondant en réalité au nombre de donateurs et de donatrices. Le chiffre inscrit dans cette colonne est bel et bien le nombre de reçus.

Tableau 1.A23
Nombre de reçus émis et nombre de donateurs et donatrices
Contributions de plus de 100 $ — Parti québécois
Estimation des écarts, 1978–1988

Année	Nombre de reçus émis	Nombre estimé de donateurs*	Écart	Écart en % du nombre de reçus émis
1978	2 557	2 533	24	0,9
1979	3 389	3 380	9	0,3
1980	4 851	4 848	3	0,1
1981	4 281	4 270	11	0,3
1982	2 716	2 706	10	0,4
1983	2 701	2 697	4	0,1
1984	2 969	2 951	18	0,6
1985	5 942	5 742	200	3,4
1986	1 141	1 134	7	0,6
1987	1 267	1 244	23	1,8
1988	1 616	1 599	17	1,1

*Après élimination des noms inscrits en double ou en triple, suite à un examen de la liste des donateurs et des donatrices.

ANNEXE B
NOTE SUR LE NOMBRE DE SOUSCRIPTEURS

Le nombre de personnes ayant versé des contributions à un parti constitue l'une des principales incertitudes que laissent subsister les rapports financiers. Contrairement à la *Loi électorale du Canada*, la loi québécoise n'impose que la divulgation du nombre de *donateurs et de donatrices* : elle n'impose que la déclaration du *nombre de reçus émis* pour les contributions et la divulgation de l'identité des électeurs et des électrices ayant versé de grosses contributions. Quelques sources ont traité le nombre de reçus et le nombre de souscripteurs et de souscriptrices comme équivalents (voir Angell (1987, 365) et Québec, Directeur (1980, 39)). On a fait de même pour les fins de la présente étude.

Sur le plan théorique toutefois, des écarts sont possibles. Selon le libellé de l'article 83 de la Loi de 1977, il n'était pas évident qu'un électeur ou une électrice ayant versé à une entité autorisée plusieurs contributions de moins de 100 $, mais dont le total annuel dépassait 100 $, devait voir son identité divulguée. L'ambiguïté à cet égard ne fut dissipée qu'en 1984, lorsqu'on se mit à exiger la divulgation de l'identité d'un électeur ayant versé à une entité autorisée « une ou plusieurs contributions dont le total dépasse 100 $ ». Rien n'obligeait non plus en 1977 les partis à consolider les sommes versées à

leurs instances provinciales et locales : un électeur pouvait verser 100 $ au parti et 100 $ à *chacune* de ses instances locales lors d'une même année sans voir son identité divulguée. Cette possibilité n'a été supprimée qu'en 1989, lorsque les partis ont dû procéder à une telle consolidation (Québec, *Loi électorale* 1989, articles 115–130).

Dans la pratique, il est impossible de déterminer avec certitude dans quelle mesure ces échappatoires ont été utilisées. En effet, les reçus pour contributions de 100 $ et moins ne sont pas accessibles au public. On a procédé à un examen de la liste des électeurs et des électrices ayant versé plus de 100 $ aux diverses entités autorisées reliées aux deux grands partis depuis 1978 de façon à repérer les noms inscrits en double ou même en triple sur une même liste, ou encore apparaissant sur plusieurs listes pour la même année. Le résultat de ce travail apparaît aux tableaux 1.A22 et 1.A23.

Il en ressort que, pour les contributions supérieures à 100 $, le nombre de reçus n'excède que de bien peu le nombre de souscripteurs et de souscriptrices. Les seuls écarts importants (de l'ordre de 30 %) concernent le Parti libéral du Québec (PLQ) de 1985 à 1988. Il faut souligner cependant qu'en 1985 et en 1986, ce parti a déclaré, sous la rubrique « nombre de reçus », ce qui est, en réalité, le nombre de donateurs et de donatrices !

Ces *distinguos* n'entament pas le constat essentiel de la recherche en ce domaine, à savoir que la base financière des partis s'est contractée de moitié depuis dix ans. En fait, dans la mesure où le nombre de reçus déclaré par le PLQ en 1987 et 1988 grossit artificiellement le nombre de donateurs et de donatrices, la chute depuis douze ans du nombre de ces souscriptions est encore plus prononcée qu'il n'y paraît.

NOTES

Cette étude a été complétée en septembre 1991.

Louis Massicotte est professeur de science politique à l'Université de Montréal. La première ébauche de cette étude fut élaborée lorsqu'il était étudiant au doctorat à l'Université Carleton et fut présentée à une conférence commémorative en l'honneur du professeur K.Z. Paltiel en février 1990.

1. On trouvera d'utiles balises théoriques sur le financement des partis dans les ouvrages de Von Beyme (1985, 196–211), Duverger (1961, 83 et ss.), Epstein (1980, 242–250), Heidenheimer (1970, chapitre 1), Key (1964, 486–519), Lemieux (1985, 186–192), Sartori (1976, 93 et ss.) et Ware (1987, 98–104).

2. La *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale* de 1977 entra en vigueur le 1er avril 1978 et les dispositions de cette loi ont été intégrées en 1984 à la *Loi électorale*.

3. La situation du Parti québécois à cet égard est à rapprocher de celle de l'Union des électeurs, du Ralliement créditiste et du Bloc populaire. Sur les

premiers, voir Paltiel (1970, 70–74) et Stein (1966); sur le Bloc populaire, voir Comeau (1982, 273–277). Ces trois partis peuvent être considérés comme les vrais pionniers du financement populaire au Québec, encore que leur insuccès ait longtemps découragé toute imitation sur ce point.

4. À cet égard, on pourra consulter les discussions ayant entouré la deuxième lecture du projet de loi, dans le *Journal des débats* (1977, 1845–1854, 1926–1955, 1994–2003, 2160–2164, 2921–2925, 2944–2955, 2971–3007, 3161–3170), ainsi que les délibérations de la commission parlementaire compétente (1977, B-3567–3607, B-4204–4247). On retiendra plus particulièrement les interventions de MM. Burns, Lavoie et Fontaine.

5. Sur la *Loi électorale* de 1963, voir Paltiel (1970, 124–132) et Angell (1966). Le laxisme qui entacha l'application de cette loi avant 1977 est souligné dans Massicotte (1984, 48).

6. Comme toutes les statistiques, celles extraites des rapports financiers comportent des imperfections. Par exemple, 21 rapports émanant de 11 partis n'ont pas été soumis entre 1978 et 1988, mais il s'agit dans tous les cas de très petites formations. Seuls les rapports des partis autorisés font l'objet d'une vérification certifiée (Québec, *Loi électorale* 1989, article 110), non ceux des associations régionales et locales. Il arrive que les chiffres d'une année soient modifiés l'année suivante suite à une correction ou à la remise tardive d'un rapport (ce détail a été systématiquement vérifié par l'auteur). On comprendra également que les représentants officiels locaux ne sont pas nécessairement des experts-comptables. Rien n'indique que ces imperfections aient pris des proportions suffisantes pour affecter sensiblement le tableau général. Concernant les reçus, voir la note à l'annexe B de la présente étude.

7. La Loi prévoit l'autorisation de trois types d'entités : les *partis*, les *instances* d'un parti autorisé à l'échelle d'une circonscription, d'une région ou du Québec, et les *candidats indépendants*. Les dispositions pertinentes figurent maintenant aux articles 41 à 80 de la *Loi électorale* de 1989.

8. Les critères permettant l'autorisation des nouveaux partis ont été fréquemment modifiés. En 1977, on exigeait des partis qu'ils aient un chef élu lors d'un congrès, qu'ils puissent faire la preuve de l'existence de 10 associations de comté et qu'ils s'engagent à présenter des candidats ou des candidates dans au moins 10 circonscriptions aux prochaines élections générales. En 1984, on a éliminé l'exigence d'un chef élu et de 10 associations de comté mais on a exigé les nom, adresse et signature, pour un nombre égal de circonscriptions, de 60 électeurs et électrices de chacune, affirmant être membres ou sympathisants de ce parti et favorables à la demande d'autorisation. La Loi de 1989 exige simplement un total de 1 000 signatures, sans répartition spatiale définie.

9. L'Union nationale s'est vu retirer son autorisation par le directeur général des élections le 19 juin 1989 pour défaut de paiement de ses dettes.

10. Les instances régionales du Parti libéral du Québec se sont toutefois vu retirer leur autorisation le 31 décembre 1980 à la demande du chef du parti (Québec, Directeur 1981, 14).

11. Le cautionnement (« dépôt ») fut aboli au niveau provincial québécois par la *Loi électorale* de 1979.

12. La *Loi électorale* de 1989 (article 81) a étendu à tous les partis autorisés le droit de recevoir une part proportionnelle de l'allocation de l'État auparavant réservée aux partis autorisés *représentés à l'Assemblée nationale*. Le droit de participer aux travaux du comité consultatif sur la *Loi électorale* a été semblablement élargi (article 515). La principale manifestation de parti pris envers les formations établies se retrouve au chapitre du remboursement des dépenses électorales, voir à ce sujet Massicotte (1984, 56). La différence entre formations nouvelles et formations établies a été accentuée par l'institution en 1984 d'une avance sur le remboursement en faveur des candidats et des candidates des formations établies.

13. Il s'agit des articles 62, 64 et 83*g*) de la Loi de 1977 devenus les articles 87, 91 (modifié) et 115–130 de la *Loi électorale* de 1989.

14. Avant 1982, les partis ne devaient déclarer dans leurs rapports financiers que les contributions, frais d'adhésion, prix d'admission à des activités politiques ou à des congrès et dons anonymes reçus durant l'exercice financier. Les modifications de 1982 ont ajouté à cette liste « un relevé général des revenus », ce qui permettait de tenir compte de l'allocation annuelle de l'État. À compter de 1985, les remboursements de dépenses électorales ont fait l'objet d'une colonne distincte dans les rapports financiers.

15. Sur la question des reçus et des souscripteurs, voir la note méthodologique figurant à l'annexe B de la présente étude.

16. Avant 1984, les sommes versées pour admission à des activités à caractère politique n'étaient considérées comme des contributions qu'au-delà d'un certain montant, en deçà duquel elles ne donnaient donc pas droit au crédit d'impôt. Une modification intervenue en 1984 a permis au représentant officiel de considérer de telles sommes comme des contributions, à son choix.

17. Les chiffres du recrutement sont tirés de la communication d'Angell (1988, 7 et 15) présentée au congrès de l'Association internationale de science politique.

18. Tel qu'introduit en 1977, le dégrèvement était égal à 50 % du premier 100 $ de contribution et à 25 % du deuxième 100 $ de contribution, et ne pouvait donc dépasser 75 $. En comparaison, la formule fédérale canadienne, imitée dans la plupart des provinces, accorde 75 % du premier 100 $ de contribution, 50 % de la tranche suivante de 450 $ et 33⅓ % de la tranche suivante jusqu'à concurrence d'un dégrèvement total de 500 $.

19. Le *Document de réflexion et de consultation sur la révision de la Loi électorale* (Québec, Secrétariat 1988, 107 et 108) évoque cette crainte des électeurs et des électrices, en soulignant que les reçus émis par les partis en portent le sigle.

20. Ces chiffres, précise le directeur général des élections, reflètent la situation des partis politiques, *à l'exclusion de leurs instances*.

21. La comparaison, il est vrai, n'est pas équitable dans la mesure où la suppression des contributions des personnes morales à Ottawa se traduirait probablement par une hausse substantielle du nombre de donateurs individuels.

22. On fait ici référence aux lois par lesquelles le Parti québécois a imposé aux syndicats du secteur public provincial des coupures salariales et de nouvelles conditions de travail en 1982–1983, à la faveur de la récession.

23. Paltiel (1966) avait mis en lumière les effets intégrateurs du mode de financement des partis qui prévalait jadis. Pour un aperçu des tendances récentes à cet égard sur la scène canadienne, voir Smiley (1987, 113–115) et Dyck (1989).

RÉFÉRENCES

Abréviations :

L.Q. Lois du Québec
L.R.C. Lois révisées du Canada
L.R.Q. Lois refondues du Québec

Angell, H., « Évolution et application des lois électorales du Québec sur les finances politiques », dans Canada, Chambre des communes, Comité sur les dépenses électorales, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

———, « Le financement des partis politiques provinciaux du Québec », dans V. Lemieux (dir.), *Personnel et partis politiques au Québec. Aspects historiques*, Montréal, Boréal Express, 1982.

———, « Duverger, Epstein and the Problem of the Mass Party : The Case of the Parti Québécois », *Revue canadienne de science politique*, vol. 20 (1987), p. 363–378.

———, « Financing Quebec's Parties » : *Further Organizational and Financial Decline of the Parti Québécois : Buoyancy of the Quebec Liberal Party*. Communication présentée au congrès de l'Association internationale de science politique, Washington (D.C.), 1988.

———, « Lettre à l'éditeur », *La Presse*, 30 août 1990, p. B2.

Canada, *Loi électorale du Canada*, L.R.C. (1985), chapitre E-2.

Comeau, P.-A., *Le Bloc populaire 1942–1948*, Montréal, Québec/Amérique, 1982.

Council of State Governments, *The Book of the States, 1988–89*, Lexington (Kentucky), 1988.

Duverger, M., *Les partis politiques*, 4e éd., Paris, Armand Colin, 1961.

Dyck, R., « Relations Between Federal and Provincial Parties », dans A.G. Gagnon et B. Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition. Discourse, Organization, and Representation*, Scarborough, Nelson Canada, 1989.

Epstein, L., *Political Parties in Western Democracies*, New Brunswick (New Jersey), Transaction Books, 1980.

———, *Political Parties in the American Mold*, Madison, University of Wisconsin Press, 1986.

Grenzke, J., « PACs, Money and Politicians », *Election Politics*, vol. 5, nº 4 (1988), p. 24–27.

———, « PACs and the Congressional Supermarket : The Currency Is Complex », *American Journal of Political Science*, vol. 33 (1989), p. 1–24.

Heidenheimer, A. (dir.), *Comparative Political Finance. The Financing of Party Organizations and Election Campaigns*, Lexington (Massachusetts), D.C. Heath, 1970.

Jacobson, G., *Money in Congressional Elections*, New Haven, Yale University Press, 1980.

———, « Parties and PACs in Congressional Elections », dans L. Dodd et B. Oppenheimer (dir.), *Congress Reconsidered*, 3e éd., Washington, D.C., Congressional Quarterly, 1985.

Key, V.O., *Politics, Parties and Pressure Groups*, 5e éd., New York, Thomas Y. Crowell, 1964.

Lacorne, D., « Point de liberté de parole sans liberté de dépenser : Le financement des élections fédérales américaines et le déclin des partis », *Pouvoirs*, nº 29 (1984), p. 99–109.

Lassale, J.-P., « La campagne présidentielle de 1984 aux États-Unis », *Revue du droit public*, vol. 102 (1986), p. 87–140.

Léger, M., *Le Parti québécois : Ce n'était qu'un début...*, Montréal, Québec/Amérique, 1986.

Lemieux, V., *Systèmes partisans et partis politiques*, Sillery, Presses de l'Université du Québec, 1985.

Massicotte, L., « Une réforme inachevée : les règles du jeu électoral », *Recherches sociographiques*, vol. 25, nº 1 (1984), p. 43–81.

Meynaud, J., « Groupes de pression et politique gouvernementale au Québec », dans J. Meynaud (dir.), *Réflexions sur la vie politique au Québec*, Montréal, Cahiers Ste-Marie, 1969.

Miliband, R., *The State in Capitalist Society*, Londres, Quartet, 1969.

Nassmacher, K.H., « The Costs of Party Democracy in Canada — Preliminary Findings for a Federal System », *Corruption and Reform*, vol. 4 (1989), p. 217–243.

Ontario, Commission sur le financement des élections, *A Comparative Survey of Election Finance Legislation 1988*, Toronto, 1988.

Paltiel, K.Z., « Incidences du fédéralisme sur les finances politiques : étude préliminaire », dans Canada, Chambre des communes, Comité des dépenses électorales, *Études du financement des partis politiques canadiens*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

———, *Political Party Financing in Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1970.

———, « Campaign Finance : Contrasting Practices and Reforms », dans D. Butler, H. Penniman et A. Ranney (dir.), *Democracy at the Polls*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

———, « The 1984 Federal General Election and Developments in Canadian Party Finance », dans H. Penniman (dir.), *Canada at the Polls, 1984. A Study of the Federal General Elections*, Durham, Duke University Press, 1988.

Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats*, 1977.

———, Commission parlementaire sur la révision de la Loi électorale, *S'ouvrir à une démocratie de qualité*, Mémoire du Parti libéral du Québec, Québec, juillet 1988.

———, Directeur général des élections, *Guide des intervenants. Le financement des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales*, Québec, avril 1985.

———, Directeur général du financement des partis politiques, *Rapport annuel 1979–1980*, Québec, 1980.

———, Directeur général du financement des partis politiques, *Rapport annuel 1980–1981*, Québec, 1981.

———, *Loi électorale*, L.Q. 1963, chapitre 13.

———, *Loi électorale*, L.Q. 1979, chapitre 56.

———, *Loi électorale*, L.Q. 1984, chapitre 51.

———, *Loi électorale*, L.Q. 1989, chapitre 1 (actuellement en vigueur, aussi dans L.R.Q., chapitre E-3.3).

———, *Loi régissant le financement des partis politiques et modifiant la Loi électorale*, L.Q. 1977, chapitre 11.

———, Secrétariat à la réforme électorale, *Document de réflexion et de consultation sur la révision de la Loi électorale*, Québec, mars 1988.

Sabato, L., *PAC Power. Inside the World of Political Action Committees*, New York, W.W. Norton, 1984.

———, « PACs, Parties and Presidents », *Society*, vol. 22 (mai-juin 1985), p. 56–59.

Sartori, G., *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, vol. 1, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

Seidle, F.L., « The Election Expenses Act : The House of Commons and the Parties », dans J. Courtney (dir.), *The Canadian House of Commons, Essays in Honour of Norman Ward*, Calgary, University of Calgary Press, 1985.

Smiley, D., *The Federal Condition in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1987.

Stanbury, W.T., « The Mother's Milk of Politics : Political Contributions to Federal Parties in Canada, 1974–1984 », *Revue canadienne de science politique*, vol. 19 (1986), p. 795–821.

———, « Financing Federal Political Parties in Canada », dans A.G. Gagnon et B. Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition. Discourse, Organization, and Representation*, Scarborough, Nelson Canada, 1989.

Stein, M., « Structure et rôle du financement du Ralliement des créditistes », dans Canada, Chambre des communes, Comité des dépenses électorales, *Études du financement des partis politiques canadiens*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

Stern, P., *The Best Congress Money Can Buy*, New York, Pantheon Books, 1988.

Time, 20 août 1984.

U.S. News & World Report, 28 mai 1984, 7 novembre 1988.

Von Beyme, K., *Political Parties in Western Democracies*, Aldershot, Gower, 1985.

Ware, A., *Citizens, Parties and the State. A Reappraisal*, Cambridge (Angleterre), Polity Press, 1987.

Wright, Skelly J., « Money and the Pollution of Politics : Is the First Amendment an Obstacle to Political Equality ? », *Columbia Law Review*, vol. 82 (1982), p. 609–645.

2

LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES EN ONTARIO

Initiative et défi

David Johnson

LES SYSTÈMES ÉLECTORAUX au Canada sont d'une importance cruciale, ce qui ne les empêche pas de prêter à beaucoup de controverse. La simple raison qu'ils font partie intégrante des règles de procédure et de la conception générale de la démocratie dans ce pays leur confère toute leur importance. Les systèmes électoraux, que ce soit sur la scène fédérale, provinciale ou municipale, ont pour but d'établir des méthodes libres de toute contrainte, justes et objectives permettant de jauger périodiquement l'opinion publique, et ainsi de déterminer dans quelle mesure les citoyens et citoyennes veulent conserver ou changer leurs représentants politiques. Ils visent aussi à donner à l'ensemble des Canadiens et Canadiennes le pouvoir de contrôler la destinée des gouvernements, c'est-à-dire d'orienter les politiques officielles. On attend donc de ces systèmes qu'ils traduisent dans la pratique les grands principes démocratiques d'un gouvernement par et pour le peuple.

L'importance des dynamiques théoriques et pratiques de ces systèmes fait cependant en sorte qu'ils baignent dans la controverse. Les systèmes électoraux incarnent-ils vraiment les idéaux démocratiques ? Le mécanisme électoral actuel reflète-t-il équitablement l'opinion publique ? Les systèmes actuels de répartition de l'électorat sont-ils légitimes ? Quelle est la relation entre l'argent, les politiques électorales et la démocratie ?

Ce sont là des aspects importants si l'on veut comprendre et analyser le système électoral canadien. La présente étude porte sur la dynamique du système de financement des partis et des campagnes électorales en Ontario. Le système ontarien mérite d'être analysé pour plusieurs raisons. D'abord, c'est l'un des plus complets qui soient, ayant permis d'adopter des dispositions législatives qui gouvernent, entre autres, l'inscription des candidats et candidates, les associations de circonscription, le choix des candidats et des chefs de parti; les modalités et le montant des contributions qui peuvent être versées à ces entités politiques; les modalités et le montant des dépenses électorales que celles-ci peuvent engager; et les genres de rapports financiers qui doivent être présentés devant une commission sur le financement des élections. De plus, la législation ontarienne établit la structure, le mandat et les pouvoirs de cette commission. Le système ontarien de financement des partis et des campagnes électorales est donc l'un des plus complexes au pays.

Comme le système a évolué par étapes, il est bon en second lieu de remonter à ses origines pour y relever les diverses options envisagées pour réglementer le financement électoral, ainsi que les motifs ayant présidé aux choix retenus. Cet exercice nous permet également d'examiner les forces et les faiblesses du système au cours des seize dernières années.

En dernier lieu, le système vaut la peine que l'on s'y arrête : il a traversé une crise de confiance provoquée par divers scandales survenus au cours des dernières années. Comme le système a fait l'objet d'abus, il est instructif de revoir les problèmes qui se sont posés et les diverses solutions apportées, ainsi que les appels à la réforme que ces problèmes ont suscités.

Pour ce faire, cette étude se propose d'examiner d'importants développements historiques. Nous verrons que l'évolution du système de financement des partis politiques et des campagnes électorales en Ontario a été façonnée par une profonde inquiétude concernant la moralité du processus électoral de la province. Le premier système de réglementation destiné à corriger ce problème était substantiel et complexe et n'était pas non plus sans défauts. Certains des problèmes rencontrés ont amené les autorités politiques à le modifier considérablement au milieu des années 80, tandis que d'autres problèmes ressortent très clairement à travers les récents scandales. Cependant, même si l'intégrité du système a été sérieusement mise en doute, la conception que les gens se font de la nature de ce système est, comme on le verra plus loin, tout à fait erronée. Le système n'est évidemment pas sans failles, mais son fondement législatif est généralement solide

et juste, l'administration du système s'est révélée particulièrement efficace et intelligente et les difficultés qui découlent des scandales sont nettement exagérées. Bref, comme toute création humaine, le système de financement des partis politiques et des campagnes électorales en Ontario présente à la fois du bon et du mauvais. Un survol historique permettra une meilleure appréciation de ce qu'il est, ainsi qu'une évaluation plus juste des succès qu'il a connus et des tensions qui le tiraillent.

LA LOI SUR LA RÉFORME DU FINANCEMENT DES ÉLECTIONS : ORIGINES ET DISPOSITIONS

Le système de financement des partis politiques et des campagnes électorales de l'Ontario est issu d'un scandale. En juin 1972, le gouvernement de l'Ontario, alors dirigé par le premier ministre William Davis, créait la Commission sur l'Assemblée législative de l'Ontario (commission Camp), et lui confiait le mandat suivant :

> Étudier le fonctionnement de l'Assemblée législative, en vue de faire telles recommandations que la Commission trouve souhaitables, et s'attarder plus particulièrement au rôle des simples députés et à l'élargissement de leur participation au processus gouvernemental. (Ontario, Assemblée législative 1972, 117.)

La composition de cette commission était tripartite. Son président était M. Dalton Camp, éminent stratège conservateur et ses collègues commissaires étaient MM. Farquhar Oliver, ancien leader du Parti libéral de l'Ontario (PLO) et Douglas Fisher, ex-député néo-démocrate.

Le mandat initial de la commission Camp ne l'obligeait nullement à enquêter et à faire rapport sur le système de financement des partis politiques et des campagnes électorales. Cela n'allait cependant pas durer. En effet, au moment où la commission commençait ses travaux, le gouvernement se trouva mêlé à deux scandales, l'un portant sur des contributions douteuses qui avaient présumément été faites au Parti progressiste-conservateur de l'Ontario (PCO) par de puissants intérêts, le second concernant une affaire de favoritisme à l'égard d'importantes sociétés ayant d'étroites relations financières avec le parti au pouvoir[1]. Après des mois de critiques soutenues de la part de l'opposition et des médias, qui remettaient en question la moralité du gouvernement, le premier ministre annonçait en décembre 1972 que la question du financement des partis allait être ajoutée au mandat de la commission Camp et que celle-ci se verrait confier, en particulier, la tâche

de présenter des recommandations concernant la divulgation des contributions (Ontario, Commission sur les contributions 1982b, 105 et 106).

Après dix-huit mois d'analyse serrée, la commission Camp publiait, dans son troisième rapport, le résultat de son enquête sur le financement des partis. Les commissaires déclaraient, dans ce document, qu'ils s'inquiétaient des liens très étroits entre le financement des partis et l'influence prépondérante des « gros capitaux », en provenance aussi bien de sociétés que de syndicats, influence exercée sur les grands partis. Ils indiquaient que leurs recherches les portaient à croire qu'au moins 90 % du soutien financier des conservateurs et des libéraux provenait d'un nombre limité de sociétés, tandis que 40 % du financement des néo-démocrates avait pour origine quelques grands syndicats (Ontario, Commission sur l'Assemblée législative 1974, 6). On considérait que cette relation étroite entre les partis et de puissants intérêts financiers menaçait l'intégrité du système politique en prêtant flanc au favoritisme, en plus de réduire la confiance du public dans les partis et dans la moralité du processus politique. Pour aider à résoudre ces problèmes, la commission Camp proposait de limiter les contributions :

> Nos partis politiques sont lourdement tributaires de contributions majeures versées par quelques-uns. Nous recommandons fortement de mettre un terme à cette pratique et de la remplacer par un système qui permettrait à toutes les couches de la société de contribuer au financement des partis, de manière qu'au bout du compte, aucun groupe ou aucune partie de la population n'exercent une influence prépondérante ou n'assument une plus grande partie du financement. (Ontario, Commission sur l'Assemblée législative 1974, 31.)

La commission Camp estimait qu'une limitation stricte des contributions aurait le pouvoir d'empêcher les particuliers riches et les sociétés bien nanties d'avoir une influence indue sur les activités des partis, de manière à accroître ainsi le respect du public à l'égard du processus politique. Comme l'a dit M. Camp :

> J'avais le sentiment que si on retirait les gros capitaux du système, on éliminerait le « syndrome Fidinam ». Cela fait, nous mettrions en place une structure fondée sur ce principe, et sur la pleine divulgation des contributions et l'obligation de rendre compte. (Ontario, Commission sur les contributions 1982b, 113.)

La commission Camp considérait que le mécanisme de divulgation faisait partie intégrante du processus de contributions. Comme elle le faisait valoir, la divulgation intégrale des contributions dépassant un certain montant symbolique était essentielle si on voulait, d'une part, respecter les limites fixées dans le projet de loi sur la réforme du financement des élections et, d'autre part, exposer à l'examen du public le système de financement des partis, ce dernier aspect étant considéré comme extrêmement important. Une des lacunes de l'ancien système était qu'il était fermé, permettant ainsi aux gros capitaux d'influer secrètement sur les partis et les candidats. Avec la divulgation, cette faille serait éliminée. Les principaux bailleurs de fonds étant connus, l'opposition, les médias et le grand public auraient alors tout le loisir d'évaluer les relations entre ces bailleurs de fonds et les partis et les candidats (Ontario, Commission sur les contributions 1982b, 123–125). L'importance des dispositions du projet de loi concernant la divulgation a été soulignée par Dalton Camp, lorsqu'il a dit qu'elles étaient à la base de toute la réforme du système de financement des partis politiques et des campagnes électorales :

> On ne peut apporter de changements fondamentaux à un système qui en a besoin si on n'inclut pas la divulgation. Il y va de l'intérêt du public. Cependant, cela signifie qu'il sera plus difficile pour les partis de trouver des sources de financement. Pour pallier cette difficulté, il faut adopter certaines mesures pour encourager les contributions et permettre le versement de subventions. Or, dès l'instant où vous agissez ainsi, vous devez rendre compte au public. (Ontario, Commission sur les contributions 1982b, 123 et 124.)

Ces dernières remarques montrent que la commission craignait qu'un système de divulgation trop rigide ne freine les contributions. Pour empêcher cela, et aussi pour faire contribuer davantage le grand public au financement des partis, la commission recommandait à la fois un régime d'avantages fiscaux et un processus de financement public limité, prévoyant le versement de subventions aux candidats et candidates. Ces deux initiatives étaient considérées comme d'une importance cruciale pour la démocratisation du système électoral. Les crédits d'impôt étaient destinés à encourager un grand nombre d'Ontariens et d'Ontariennes, qui s'étaient jusque-là abstenus de le faire, à contribuer financièrement aux activités politiques. Un tel système donnerait aux partis, aux associations de circonscription et aux candidats accès à d'importantes sources de financement. Cela leur

permettrait de multiplier leurs activités politiques et aurait aussi pour effet de diminuer l'influence exercée sur eux par les grands intérêts financiers (Ontario, Commission sur l'Assemblée législative 1974, 40). L'offre de subventions permettrait aux candidats et aux associations de circonscription capables d'orchester une campagne politique respectable de disposer d'un financement suffisant pour le faire, tout en favorisant la revitalisation des activités politiques au niveau de la circonscription. Comme l'ont dit Dalton Camp et ses collègues :

> À notre avis, cela donnera aux partis davantage de possibilités d'élargir leur base, puisqu'ils pourront organiser des campagnes de financement. Les associations de circonscription ne s'en porteront que mieux, car elles auront, elles aussi, de nouvelles possibilités en ce qui concerne la collecte de fonds et le maintien d'organisations locales fortes. (Ontario, Commission sur l'Assemblée législative 1974, 11.)

On espérait, avec cette approche, déboucher sur une amélioration de la participation des citoyens et citoyennes aux activités électorales et aviver la concurrence entre les partis dans l'ensemble de la province.

Le fil conducteur des travaux de la commission Camp était la démocratisation. Le nouveau système devait être repensé de manière à éliminer, dans les faits et dans les apparences, l'influence politique de quelques riches personnes, à accroître la contribution des simples citoyens et citoyennes à la vie politique et à encourager les activités des partis menées dans l'intérêt du public.

Ces principes n'étaient pas, et ne sont pas particuliers à l'Ontario. Cependant, le système de financement des partis politiques qui était proposé pour la province était très différent de son équivalent fédéral et il est devenu un modèle pour certaines provinces[2]. Le système avait comme objectif premier de réglementer les intrants, c'est-à-dire les contributions, contrairement au système fédéral axé sur les extrants, c'est-à-dire les dépenses. En 1974, le Parlement fédéral, donnant suite aux recommandations du Comité des dépenses électorales (le comité Barbeau) (Canada, Comité 1966) et du Comité spécial sur les dépenses électorales (comité Chappell) (Canada, Chambre des communes 1971), adoptait la *Loi sur les dépenses d'élection* (maintenant incorporée à la *Loi électorale du Canada*). Les grandes orientations de cette loi étaient l'établissement de dispositions concernant la divulgation des contributions, la création d'un régime limité de financement public et d'un mécanisme de financement fondé sur le principe des crédits d'impôt, ainsi que l'imposition de limites strictes relatives aux dépenses pendant les campagnes électorales. La Loi, cependant, ne fixait

aucune limite pour les contributions. Les donateurs pouvaient donc à loisir fournir argent, biens et services au parti ou au candidat de leur choix, pourvu qu'ils respectent les dispositions régissant la divulgation (Canada, *Loi sur les dépenses*, article 4).

On retrouvait donc un contraste frappant entre les propositions du gouvernement fédéral et celles de la commission Camp. En effet, cette dernière commission et l'Assemblée législative de l'Ontario soutenaient qu'il était nécessaire de limiter les contributions en vue d'éliminer l'influence indue de personnes ou de sociétés riches sur les activités des partis et sur les campagnes électorales et d'accroître la confiance du public dans l'intégrité de la politique, alors que les groupes d'études constitués par le gouvernement fédéral et le Parlement lui-même rejetaient cette approche.

La commission Camp pouvait donc s'inspirer de l'exemple de la Loi fédérale de 1974 mais elle recommanda, malgré l'opposition du commissaire Farquhar Oliver, de ne pas suivre l'exemple du gouvernement fédéral concernant la limitation des dépenses. M. Oliver appuyait les raisons qui motivaient la décision fédérale, mais Dalton Camp et le troisième commissaire, Douglas Fisher, rejetaient l'idée de limiter les dépenses, pour diverses raisons. Sur le plan pratique, ils reprenaient les craintes exprimées par le comité Barbeau sur la difficulté d'estimer la valeur monétaire du travail bénévole, ainsi que celle des biens et services fournis gratuitement. Sur le plan théorique, ils s'inquiétaient également de l'effet que la limitation des dépenses pourrait avoir sur la capacité des partis et des candidats de mener à bien leurs campagnes électorales. Plafonner les dépenses allait, craignait-on, limiter la capacité de ces organisations politiques de faire passer leurs messages, ce qui les aurait mises en position de dépendance vis-à-vis des médias. En outre, MM. Camp et Fisher s'inquiétaient de ce que le plafonnement des dépenses en général et des dépenses publicitaires, en particulier, ne viole la liberté d'expression des partis et des candidats. Ces violations étaient considérées comme inacceptables dans une société démocratique (Ontario, Commission sur l'Assemblée législative 1974, 16–20).

Outre ces facteurs, Dalton Camp et Douglas Fisher étaient d'avis qu'un régime visant à limiter les dépenses n'était tout simplement pas nécessaire pour rénover le système ontarien de financement des activités politiques. Ils faisaient valoir que l'augmentation constante des dépenses liées aux campagnes électorales, observée par la commission, ne faisait que refléter les augmentations générales du coût de la vie et du coût de la publicité. De plus, ils trouvaient que cette augmentation des dépenses électorales n'était pas si terrible.

Les dépenses électorales « excessives » étaient par contre indésirables, puisqu'elles étaient inutiles et constituaient en outre un gaspillage d'argent. On croyait cependant qu'il était possible de les éliminer en réduisant les dépenses à la fois pendant la campagne elle-même et pendant la période où la publicité était permise (Ontario, Commission sur l'Assemblée législative 1974, 41 et 42).

Enfin, MM. Camp et Fisher croyaient que si l'on en venait à imposer des limites aux dépenses engagées par les partis, les associations de circonscription et les candidats, l'État finirait par être obligé d'envisager également la réglementation ou l'interdiction de la publicité faite pendant les campagnes électorales par des « groupes d'intérêt ». On craignait en effet qu'advenant l'imposition de limites aux dépenses, les entités politiques n'établissent leurs propres groupes « indépendants » pour se donner ainsi des appuis parallèles et faire de la publicité non réglementée. Ou encore, on craignait tout simplement que les partis ne profitent, par ricochet, de l'appui de groupes privés non affiliés à l'une ou l'autre formation politique, mais intéressés par son programme. Dans les deux cas, on se trouverait en présence de publicité électorale non réglementée, parce que ne relevant pas d'un parti, d'une association de circonscription ou d'un candidat, mais pourtant susceptible d'influer de façon manifeste sur les résultats de l'élection. Or, si l'État devait assujettir cette publicité aux dispositions de la Loi concernant les dépenses, ou encore s'il devait carrément l'interdire, on se poserait les mêmes questions quant à la moralité de toute décision visant à restreindre la liberté d'expression, sauf que cette fois-ci, cette restriction toucherait un ensemble beaucoup plus important de personnes et de groupes. De l'avis de MM. Camp et Fisher, la façon la plus facile, et certainement la plus correcte sur le plan moral d'éviter ces problèmes, consistait à s'abstenir d'imposer quelque limite que ce soit aux entités politiques en matière de dépenses (Ontario, Commission sur l'Assemblée législative 1974, 21 et 22).

Le gouvernement s'est beaucoup inspiré des recommandations de la commission Camp lorsqu'il a rédigé son projet de loi en 1975. En fait, l'esprit et la lettre de la *Loi sur la réforme du financement des élections* de 1975 correspondaient de près aux avis donnés par Dalton Camp et ses collègues. Cette loi, qui a reçu la sanction royale le 2 mai 1975, a marqué le début de la « nouvelle » ère en matière de financement des activités politiques en Ontario.

La *Loi sur la réforme du financement des élections* contenait de nombreuses dispositions. Elle créait la Commission sur les contributions et les dépenses électorales (ci-après appelée la commission), composée d'un président nommé par décret du conseil et exerçant son mandat

pendant cinq ans, de deux personnes désignées par chacun des partis ayant à l'Assemblée législative quatre députés ou plus, d'un conseiller du Barreau du Haut-Canada et du directeur général des élections. La commission disposait de vastes pouvoirs lui permettant d'engager du personnel pour faire appliquer la Loi, en surveiller le fonctionnement et élaborer des lignes directrices pour faciliter son interprétation (Ontario, *Loi sur la réforme du financement*, articles 2–4).

La Loi avait pour effet de créer un système d'enregistrement obligatoire pour tous les partis, ainsi que les associations de circonscription et les candidats, lesquels devaient s'inscrire auprès de la commission de manière à être reconnus officiellement comme des entités politiques de bonne foi ayant des droits et des obligations aux termes de la Loi (Ontario, *Loi sur la réforme du financement*, articles 10, 11, 13, 14). La Loi mettait également en place un système complet de réglementation des contributions. Elle précisait que les particuliers, les personnes morales et les syndicats pouvaient verser des contributions aux partis, aux associations de circonscription et aux candidats inscrits. Le montant des contributions était cependant limité. Les contributions annuelles en espèces provenant d'une source donnée ne pouvaient dépasser 2 000 $ pour chaque parti enregistré et 500 $ pour toute association de circonscription inscrite, le grand total annuel des contributions à ces associations ne pouvant dépasser 2 000 $. Pendant les campagnes électorales, ces limites pouvaient être doublées (*ibid.*, article 19).

Parallèlement au régime de plafonnement des contributions a été mis sur pied un système de crédits d'impôt, en incluant des dispositions à cet effet dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* de l'Ontario et de la *Loi sur les compagnies*. Dans ces deux lois, l'Assemblée législative établissait un régime de crédits d'impôt, identique à celui de la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada, à savoir que dans le cas des contributions de 100 $ ou moins, un crédit de 75 % pouvait s'appliquer. Pour les contributions se situant entre 100 $ et 550 $, le crédit était de 75 $ plus la moitié du don. Pour les contributions de plus de 550 $, le crédit était fixé à 300 $, plus le tiers du montant dépassant 550 $. Au-delà de 1 150 $, il n'y avait plus de crédits possibles. Le crédit maximal pouvant être accordé était donc de 500 $.

D'autres aspects de la réglementation des contributions sont également dignes de mention. L'argent personnel versé par un candidat ou une candidate à un fonds électoral était considéré comme une contribution assujettie aux plafonds prévus (Ontario, *Loi sur la réforme du financement*, paragraphe 19(3)). La contribution versée par un donateur devait provenir de ses propres avoirs, pour empêcher ces derniers de servir d'intermédiaire pour des fonds provenant d'ailleurs

(*ibid.*, article 20). Aucune contribution provenant d'un donateur résidant à l'extérieur de la province ne pouvait être acceptée (*ibid.*, article 30). Il était interdit aux partis fédéraux de verser des contributions aux partis, associations de circonscription ou candidats provinciaux, sauf en période électorale, où ils pouvaient alors verser 100 $ pour chaque candidat inscrit appuyé par leurs équivalents provinciaux (*ibid.*, article 21). Les contributions de biens et services étaient autorisées par la Loi, tout en étant réglementées. La fourniture de biens et de services d'une valeur de plus de 100 $ constituait une contribution assujettie au plafond prescrit. La valeur de ces contributions serait déterminée d'après celle de biens et services semblables achetés sur le marché (*ibid.*, article 22). La publicité faite par une personne, une personne morale ou un syndicat pour le compte d'un parti ou d'un candidat, et avec le consentement de ceux-ci, était également considérée comme une contribution assujettie aux plafonds prévus lorsque la valeur de cette publicité dépassait 100 $ (*ibid.*, article 23).

De plus, les droits d'adhésion à un parti, les retenues syndicales et les dîners-bénéfice étaient également couverts par des dispositions spéciales. Aux termes de la Loi, les droits d'adhésion annuels à un parti ou à une association de circonscription ne pouvaient être considérés comme une contribution si le droit en question ne dépassait pas 25 $ (Ontario, *Loi sur la réforme du financement*, article 31). De même, les retenues syndicales inférieures à 0,15 $ par mois par employé d'unité de négociation n'étaient pas considérées comme des contributions faites par les personnes en question, mais comme une contribution venant du syndicat concerné (*ibid.*, article 32). Pour ce qui est des dîners-bénéfice, si le droit d'entrée était de 50 $ ou moins par personne, la moitié de ce montant était considérée comme une dépense et l'autre, si elle dépassait 10 $, comme une contribution. Si le droit d'entrée était de 50 $ ou plus, le montant dépassant 25 $ devenait une contribution (*ibid.*, article 24). La Loi disposait également que toutes les contributions de plus de 10 $ devaient être faites par chèque versé sur des comptes inscrits officiellement auprès de la commission, et que des reçus devaient être émis pour ces contributions (*ibid.*, article 26). Enfin, et toujours dans le domaine des contributions, la Loi autorisait les virements de fonds à l'intérieur d'un parti enregistré, depuis le bureau principal vers des associations de circonscription inscrites, et vice versa. Ces virements n'étaient considérés ni comme des contributions ni comme des dépenses et n'étaient donc pas réglementés, sous réserve d'être dûment consignés pour les fins de la commission (*ibid.*, article 28).

Les dispositions concernant les contributions constituaient le cœur de la Loi, mais elle en prévoyait d'autres tout aussi importantes.

La première concernait le processus de divulgation. La Loi exigeait que toutes les contributions de plus de 10 $ soient consignées par le parti, l'association de circonscription, le candidat ou la candidate et que le nom et l'adresse de toute personne faisant un don supérieur à 100 $ soient fournis à la commission. La Loi disposait en outre que le directeur des finances de chaque parti, association de circonscription et candidat présente à la commission, à la fin des élections, à la fois des états financiers annuels et des états financiers pour chaque campagne électorale, dans lesquels il devait indiquer l'actif et le passif ainsi que les recettes et dépenses de l'entité concernée. Une fois déposés devant la commission, ces rapports devenaient d'ordre public (Ontario, *Loi sur la réforme du financement*, paragraphe 35(3)).

La Loi contenait également des dispositions prévoyant un certain financement public des activités électorales en prescrivant un droit de remboursement. En effet, les candidats qui recueillaient 15 % ou plus des suffrages dans leur circonscription avaient droit à un remboursement, par le Trésor public, de 0,16 $ par électeur pour le premier bloc de 25 000 électeurs, et de 0,14 $ par électeur au-delà du chiffre de 25 000 (Ontario, *Loi sur la réforme du financement*, paragraphe 45(1)).

En outre, la Loi limitait les dépenses pouvant être faites au chapitre de la publicité commerciale pendant une campagne électorale. Il s'agissait là de la seule clause majeure de la Loi n'ayant pas reçu l'aval de la commission Camp. En effet, contrairement à la position adoptée par Dalton Camp et Douglas Fisher, le gouvernement conservateur voulait limiter ces dépenses. Le gouvernement agissait ainsi en réponse aux préoccupations exprimées par divers députés selon lesquels une telle publicité était en train de devenir excessivement chère, imposant un fardeau financier à tous les candidats et candidates. La limite fixée n'autorisait les entités politiques enregistrées à ne faire de la publicité que durant les vingt et un jours précédant le jour du scrutin, à l'exception de la veille de celui-ci. De plus, on avait restreint le montant qui pouvait être dépensé aux fins d'une telle publicité. Les partis enregistrés avaient droit à un maximum de 0,25 $ par électeur ou électrice dans les circonscriptions où ils présentaient des candidats. De même, les associations de circonscription et les candidats pouvaient dépenser jusqu'à 0,25 $ par électeur dans leur circonscription (Ontario, *Loi sur la réforme du financement*, article 39). Si le PLO et le Nouveau Parti démocratique de l'Ontario finirent par accepter cette proposition, ils n'en maintenaient pas moins que la Loi devait contenir des limites générales relatives à toutes les dépenses liées aux campagnes électorales afin d'éviter qu'un parti donné, ayant dépensé beaucoup plus que ses rivaux, ne soit avantagé durant l'élection. Le PCO rejetait cette proposition

pour les mêmes raisons que MM. Camp et Fisher, mais aussi parce qu'un plafonnement général des dépenses lésait les partis riches. Les conservateurs ne voyaient pas pourquoi un parti devait être limité dans ses activités électorales simplement parce qu'il était habile à amasser des fonds (Ontario, Commission sur les contributions 1982b, 158–160).

Enfin, la Loi accordait à la commission divers pouvoirs d'application, tout en renfermant une liste de peines pouvant être imposées aux contrevenants. La commission avait le pouvoir d'examiner tous les états financiers déposés par des entités politiques enregistrées ainsi que de mener périodiquement des examens et des enquêtes concernant la situation financière et les registres comptables d'un parti, d'une association de circonscription ou d'un candidat. Aux fins de telles enquêtes, la commission disposait des pouvoirs accordés aux commissions aux termes de la *Loi sur les enquêtes publiques* (Ontario, *Loi sur la réforme du financement*, article 5). Il lui incombait aussi de signaler toute contravention apparente au procureur général, et aucune poursuite ne pouvait être intentée aux termes de la Loi sans le consentement de la commission (*ibid.*, article 54).

LE SYSTÈME DE FINANCEMENT DES PARTIS ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES : PRATIQUE ET PROBLÈMES

Tous les partis à l'Assemblée législative ont vu dans la *Loi sur la réforme du financement des élections* de 1975 une loi d'avant-garde. Il s'agissait d'un instrument législatif majeur régissant la nature même d'un élément crucial de la démocratie en Ontario. La Loi est restée en vigueur jusqu'en 1986, tout en faisant l'objet de modifications mineures. Cette année-là, elle fut considérablement modifiée, et changea de nom. C'est maintenant la *Loi sur le financement des élections* de 1986 qui régit le système de financement des partis politiques. Cette loi reprend cependant en grande partie la plupart des dispositions de la Loi de 1975, tout en comportant des dispositions additionnelles, de sorte qu'elle représente davantage une continuation du passé qu'une rupture avec ce dernier.

Au cours des seize dernières années, le système a eu des hauts et des bas. Dans l'ensemble, on rapporte qu'il atteint ses objectifs et qu'il a éliminé les situations problématiques pour lesquelles il avait été conçu. De plus, il jouit toujours de la faveur des divers intervenants politiques et observateurs bien informés, qui louent son efficacité et son caractère progressif. Mais, comme on l'a dit, le système a aussi connu des difficultés. Dès le début, des critiques ont été soulevées, qualifiant de trop modestes les dispositions concernant la réglementation des dépenses liées aux campagnes électorales. Ce sont ces critiques qui ont amené le gouvernement libéral minoritaire, avec l'appui des néo-démocrates, à

modifier la Loi en 1986. D'autres faiblesses ont été repérées dans la Loi habilitante et dans le fonctionnement du système au cours des seize dernières années et l'on pourrait soutenir que l'écueil le plus sérieux auquel il se soit heurté est le récent scandale des contributions, mieux connu sous le nom de l'« affaire Starr ».

Les éléments fructueux

Les dispositions relatives au versement et à la divulgation des contributions, qui formaient le noyau de la Loi de 1975, constituent la plus importante victoire du système de financement des activités politiques en Ontario. Dès l'entrée en vigueur du système, des transformations marquées se sont produites dans le mode de financement des activités politiques, dans la nature des collectes de fonds et dans le climat général entourant le processus de contribution. La commission Camp avait reproché au système d'avant 1975 d'être fermé. La situation a nettement changé à la suite de l'adoption de la *Loi sur la réforme du financement des élections*. En limitant strictement les contributions, cette loi forçait les partis et leurs associations de circonscription à élargir la base de leur appui financier, ce qu'ils ont fait précisément.

Le tableau 2.1 montre le moment où la Loi a été adoptée et 1988, tous les partis ont généralement constaté une augmentation spectaculaire de leurs niveaux de financement. Le Nouveau Parti démocratique de l'Ontario (NPDO) n'a jamais eu de difficulté à amasser des fonds, tandis que la capacité du Parti progressiste-conservateur de l'Ontario (PCO) et du Parti libéral de l'Ontario (PLO) à cet égard était au plus fort lorsque ces partis étaient au pouvoir. Cela démontre bien que le régime de plafonds prévu par la Loi n'a en aucune façon affaibli la capacité des partis d'amasser des fonds considérables. Il y a bien eu des tensions entre les organismes centraux des partis et les associations de circonscription, tensions qui sont toujours présentes dans certains cas, mais l'expérience montre que les partis ont été parfaitement capables, au cours de leur histoire, d'amasser suffisamment de fonds pour entreprendre des activités et des campagnes électorales efficaces.

L'influence de la Loi, cependant, va bien au-delà de cette constatation. Les tableaux 2.2 et 2.3 montrent que durant les dix années qui ont suivi 1975, les tendances en matière de financement des partis se sont considérablement modifiées. L'ensemble des montants versés par les principaux donateurs, ceux dont la contribution était supérieure à 100 $, a augmenté et les proportions attribuées aux donateurs importants ont également considérablement changé. La proportion des contributions totales reçues des sociétés par les conservateurs est passée de 76 % en 1975 à 59 % en 1985, alors que celle

Tableau 2.1
Contributions totales versées aux partis politiques (y compris les associations de circonscription)
(en dollars constants de juillet 1990)

	Progressistes-conservateurs	Libéraux	Néo-démocrates
1976	3 270 906	340 711	1 602 727
1977	5 336 088	1 387 599	1 351 568
1978	3 321 550	549 158	1 149 566
1979	4 927 621	1 390 142	2 584 817
1980	5 672 737	1 568 462	2 809 966
1981	11 762 510	5 814 007	3 234 278
1982	6 164 260	2 122 971	3 940 468
1983	6 823 956	1 937 411	3 604 414
1984	7 817 412	1 841 038	3 592 027
1985	12 688 266	5 938 016	4 289 515
1986	2 523 946	1 807 921	2 334 472
1987	4 474 288	7 469 546	3 123 329
1988	1 177 746	2 858 049	2 389 446

Sources : Ontario, Commission sur les contributions et les dépenses électorales et Commission sur le financement des élections, *Rapports annuels*.

des libéraux est passée de 69 % en 1975 à 61 % en 1985. La proportion du financement total reçu par le NPDO des syndicats a également connu une baisse, passant de 30 % en 1975 à 18 % en 1985. En même temps, on a constaté une augmentation générale marquée dans la proportion du financement total des partis attribuée aux contributions personnelles. En 1975, les contributions personnelles supérieures à 100 $ représentaient 23 % du financement du PCO, 31 % du financement du PLO et 65 % du NPDO. En 1985, ces chiffres étaient respectivement de 41 %, 39 % et 79 %. L'augmentation absolue du nombre de dons est tout aussi remarquable. En 1975, les conservateurs ont reçu un total de 3 749 contributions de plus de 100 $ en provenance de sociétés, tandis que les libéraux en recevaient 1 386. En 1985, ce nombre est passé à 6 144 et 3 507 respectivement. En 1975, le NPDO a reçu des contributions de plus de 100 $ de 225 syndicats ou sections locales, et en 1985, ce chiffre est passé à 537. Les augmentations les plus spectaculaires, cependant, ont trait au nombre de donateurs individuels. En 1975, les conservateurs ont reçu un total de 2 200 contributions personnelles

dépassant 100 $, les libéraux, 1 398, et les néo-démocrates, 898. En 1985, ces chiffres ont bondi à 7 547 pour les conservateurs, 4 392 pour les libéraux et 6 034 pour les néo-démocrates.

Tableau 2.2
Contributions de plus de 100 $ reçues par des formations politiques et par leurs associations et candidats pendant la période allant du 13 février 1975 au 18 janvier 1976
(d'après les états financiers déposés au 1er septembre 1976)

	Progressistes-conservateurs		Libéraux		Néo-démocrates	
	N	$	*N*	$	*N*	$
Contributions des sociétés						
Parti politique	761	1 097 037	170	579 040	9	4 175
Associations de circonscription	541	203 781	276	96 298	5	1 927
Candidats	2 447	834 050	940	309 173	37	9 658
Total	3 749	2 135 468	1 386	984 511	51	15 760
Contributions des syndicats						
Parti politique	—	—	—	—	52	36 786
Associations de circonscription	—	—	—	—	44	14 166
Candidats	—	—	—	—	129	45 928
Total	—	—	—	—	225	96 880
Contributions des personnes						
Parti politique	212	105 256	170	88 550	366	82 361
Associations de circonscription	318	96 645	343	97 136	134	33 787
Candidats	1 670	462 432	885	256 285	398	91 145
Total	2 200	664 333	1 398	441 971	898	207 293
Grand total	5 949	2 799 801	2 784	1 426 483	1 174	319 933

Source : Ontario, Commission sur les contributions 1976.

Ces données révèlent un certain nombre de faits intéressants. Pour le PCO et le PLO, les contributions faites par les sociétés continuaient à représenter une part très importante du financement total provenant des grands contributeurs, bien que l'importance relative de cette source de financement ait considérablement diminuée. Étant donné la protection que la Loi accorde aux donateurs et l'encouragement donné à ces derniers par les partis, il semble raisonnable de croire qu'on ne pourra plus jamais accuser les partis de recevoir 90 % de leurs fonds de sociétés. De plus, en raison des plafonds établis sur les contributions

des sociétés, les partis ont dû accroître leurs activités de financement de façon à recruter de nouvelles sociétés, pour maintenir leur niveau de financement. La chose s'est effectivement produite puisqu'ils ont doublé au moins le nombre de sociétés donatrices au cours de la première décennie suivant la mise en application de la Loi.

Tableau 2.3
Contributions de plus de 100 $ reçues par des formations politiques et par leurs associations et candidats, 1985

	Progressistes-conservateurs		Libéraux		Néo-démocrates	
	N	$	*N*	$	*N*	$
Contributions des sociétés						
Parti politique	2 084	1 677 162	1 629	1 505 193	12	9 150
Associations de circonscriptions	1 066	388 794	388	132 710	16	5 875
Candidats	2 994	971 501	1 490	441 648	95	32 926
Total	6 144	3 037 457	3 507	2 079 551	123	47 951
Contributions des syndicats						
Parti politique	—	—	—	—	88	86 513
Associations de circonscriptions	4	2 000	—	—	112	47 424
Candidats	11	3 750	5	1 500	337	119 912
Total	15	5 750	5	1 500	537	253 849
Contributions des personnes						
Parti politique	3 362	936 934	1 759	643 335	4 779	814 485
Associations de circonscriptions	1 037	269 060	463	110 831	35	8 901
Candidats	3 148	880 926	2 170	557 385	1 200	300 564
Total	7 547	2 086 920	4 392	1 311 551	6 034	1 123 950
Grand total	13 706	5 130 127	7 904	3 392 602	6 694	1 425 750

Source : Ontario, Commission sur le financement des élections 1986.

Note : Malheureusement, la commission a cessé, en 1985, de produire ces rapports extrêmement utiles.

Les trois grands partis ont assez bien réussi à élargir la base de leur soutien financier, en augmentant le nombre des donateurs individuels et, par conséquent, la proportion du financement attribuée à ces derniers. L'un des objectifs premiers de la commission Camp et de la Loi de 1975 était d'accroître le financement populaire des partis et donc la participation du public à leurs activités courantes. Relativement parlant, cet objectif a été atteint. On se demande toutefois si le degré de participation publique constaté actuellement constitue véritablement un

pas important vers la démocratisation de ce système au niveau local ou en général.

Pendant les dix premières années qui ont suivi l'adoption de la Loi, tous les partis ont constaté d'importantes augmentations du nombre de leurs grands donateurs, c'est-à-dire ceux contribuant de plus de 100 $. L'augmentation a été de 343 % dans le cas des conservateurs, de 314 % dans celui des libéraux et de 672 % dans celui des néo-démocrates. Des représentants de chacun des trois partis reconnaissent que les contributions individuelles sont devenues vitales pour la santé financière de leur parti, plus encore que cela n'était le cas avant 1975 ou même pendant les années qui ont immédiatement suivi la promulgation de la Loi. L'importance accrue des contributions individuelles a été saluée par les partis conservateur et libéral, qui ont vu dans les mesures prises pour encourager les donateurs un stimulant pour aider ces partis à adopter un fonctionnement plus démocratique, à améliorer la liaison entre leurs dirigeants et les simples membres, et à éliminer la domination exercée par quelques riches dans leur structure de financement des partis[3]. Le NPDO a également appuyé la participation accrue de particuliers au financement de son parti, même s'il a constamment fait valoir qu'il s'était donné, dès sa création, un système encourageant le peuple à contribuer, que les recettes provenant des syndicats ne représentaient jamais la majorité des fonds reçus et qu'il n'avait jamais eu à craindre que le versement de contributions en provenance des sociétés ne ternisse l'image du parti[4].

Le rôle accru du donateur peut s'expliquer par un certain nombre de dispositions que l'on retrouve dans la Loi et dans les textes législatifs connexes. Des représentants des trois grands partis ont reconnu que les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* de l'Ontario ayant trait aux crédits d'impôt encourageaient fortement les contributions individuelles. Un ancien ministre du cabinet conservateur a d'ailleurs fait remarquer à cet égard que « le crédit d'impôt a été l'élément qui a véritablement fait démarrer le processus. C'est un argument de vente particulièrement solide, surtout pendant la deuxième moitié de l'année. » (Ontario, Commission sur les contributions 1982b, 128.) En outre, comme ce crédit s'adresse davantage au petit qu'au grand donateur, le système incite les partis à se financer non seulement auprès de riches personnes, mais également de personnes au revenu plus modeste, dont la plupart n'auraient jamais été ciblées avant 1975. On peut donc dire que le régime de crédits d'impôt a élargi l'ensemble des activités de financement.

La disposition concernant les crédits d'impôt a eu pour effet secondaire d'encourager les entités politiques non encore constituées

en partis et en associations de circonscription à mettre sur pied de telles organisations de manière à pouvoir profiter pleinement de cette disposition. Les candidats inscrits peuvent remettre, au titre des contributions reçues pendant les campagnes électorales, des reçus aux fins de l'impôt, mais seulement durant les périodes de campagne électorale. Les partis et les associations de circonscription inscrits peuvent cependant le faire à longueur d'année, ce qui les rend beaucoup plus aptes à financer leurs activités politiques que les entités politiques indépendantes.

L'accroissement des activités de sollicitation par les partis peut, en outre, être attribué directement aux plafonds de contributions établis par la Loi. Les strictes limites auxquelles sont assujetties les contributions des personnes morales, des syndicats et des particuliers ont forcé les partis à élargir leurs horizons quant aux éventuels donateurs, et à multiplier les moyens d'obtenir ces contributions. Cela s'est surtout manifesté au sein des partis conservateur et libéral. En 1975, ces partis ont perdu leurs sources traditionnelles de financement, ne recevant qu'un nombre relativement peu élevé de contributions importantes. Avec le nouveau système, ils ont dû solliciter des fonds auprès de tous les donateurs possibles afin de compenser le manque à gagner provoqué par l'élimination des contributions illimitées provenant des sociétés. Ce changement d'orientation a eu pour effet d'augmenter considérablement le nombre de personnes morales et de particuliers contribuant au financement de ces partis[5]. Naturellement, le NPDO n'a pas souffert des plafonds aux contributions pouvant être versées par les sociétés, mais celui des contributions syndicales a eu un effet analogue, amenant le NPDO à reconnaître la nécessité d'accroître le nombre de ses donateurs individuels[6].

Si les activités de financement ont augmenté en nombre, elles ont aussi changé en nature. La sollicitation auprès des sociétés et des personnes assistant aux activités organisées par un parti s'est poursuivie, mais la nécessité d'accroître le nombre de donateurs individuels a amené tous les partis à recourir à un certain nombre de techniques de sollicitation « modernes ». Parmi les plus importantes, deux retiennent particulièrement l'attention : le publipostage et les dîners-bénéfice. Les conservateurs et les néo-démocrates ont su profiter rapidement des possibilités offertes par le réseau postal pour augmenter les contributions individuelles qui leur sont versées, et ont continué à s'en servir jusqu'à ce jour. Le PLO, cependant, a été plus lent à réagir, parce que le nombre de ses membres à la fin des années 70 était limité et aussi parce qu'il ne disposait généralement pas d'un mécanisme de financement central. Il finit cependant par adopter cette technique au

milieu des années 80[7]. Dans le cas des dîners-bénéfice, une partie du prix du billet constitue une contribution. La Loi autorise cette activité et, selon les représentants et représentantes des divers partis, elle est extrêmement populaire, particulièrement au sein des associations de circonscription. Les dîners-bénéfice constituent en effet un moyen relativement facile et agréable d'obtenir des contributions[8].

Tout cela a donné lieu à une fascinante évolution provoquée par les réformes adoptées aux termes de la *Loi sur la réforme du financement des élections*. Un des effets majeurs de la Loi aura été de revitaliser les associations de circonscription. Avant 1975, celles-ci étaient, aux dires de la commission Camp, affaiblies et mal organisées (Ontario, Commission sur l'Assemblée législative 1974, 2). Le nouveau processus de financement établi par la Loi a donné une vitalité nouvelle aux associations de tous les grands partis, pour en faire, collectivement, d'importantes entités au sein de chaque parti. Les associations de circonscription ont toujours été tributaires du siège du parti pour le financement des campagnes électorales et de diverses activités dans la circonscription, mais comme la Loi leur conférait dorénavant un pouvoir juridique de collecte de fonds, elles sont devenues rapidement, dans tous les partis, d'importants agents de financement. Quatre ans seulement après l'entrée en vigueur de la Loi, l'ensemble des associations de circonscription des trois grands partis étaient déjà passablement riches. Celles du PCO affichaient des recettes totales de 823 640 $, soit 46 % du financement total du siège du parti. Dans le cas du NPDO, ces données étaient de 718 058 $ et de 59 % respectivement, et dans celui du PLO, de 349 087 $, ou 68 % (Ontario, Commission sur les contributions 1980, 33).

L'assouplissement du système de contributions a enrichi les associations de circonscription, sans compter qu'elles ont aussi profité des dispositions de la Loi concernant le remboursement des candidats et candidates. Les subventions prévues, qui s'élevaient en 1975 à une moyenne de 6 060 $ par candidat y ayant droit et à une moyenne de 8 634 $ en 1987, ont considérablement amélioré la situation financière des associations de circonscription et accru par conséquent leurs activités. En 1975, le remboursement total remis aux candidats s'élevait à 2 056 302 $. En 1987, ce montant était de 3 125 780 $ (Ontario, Commission sur les contributions 1975; Ontario, Commission sur le financement 1988). Ces subventions ont été utilisées de plusieurs façons : pour rembourser des dettes liées à la campagne électorale, mettre de l'argent de côté pour les campagnes à venir ou financer les activités générales de la circonscription (Ontario, Commission sur les contributions 1982b, 136–139). Cette pratique a de plus, dit-on,

permis aux partis d'opposition, généralement moins riches que le parti au pouvoir, d'orchestrer plus facilement des campagnes efficaces dans des circonscriptions où ils font moins bonne figure. Au milieu des années 80, des représentants du PLO et du NPDO ont confirmé ce fait, en soulignant que la subvention avait « joué un rôle important » dans la croissance organisationnelle de leurs associations de circonscription et qu'elle avait constitué un « élément crucial » des campagnes locales menées par ces associations (*ibid.*, 138). Il n'est pas surprenant d'entendre des représentants des conservateurs en dire autant en 1990[9].

Si la Loi a aidé à atteindre cet objectif, il faut dire toutefois que l'enrichissement des associations de circonscription et le renforcement consécutif de leurs structures ne se sont pas faits sans problèmes. Au fur et à mesure qu'elles devenaient plus riches et plus puissantes, les associations de circonscription des trois grands partis ont eu maille à partir avec leur organisation centrale. Les tensions étaient plus marquées au sein des partis conservateur et libéral, mais on les retrouvait aussi au sein du NPDO. Dans les trois cas, la principale source de tension était le désir de l'appareil central du parti de puiser dans les fonds des associations les plus riches, dans le but de financer des activités centrales tout au long de l'année et dans l'ensemble de la province. À ce désir s'opposait celui de la plupart des associations de circonscription qui souhaitaient conserver leurs fonds pour satisfaire à des objectifs locaux. Il en est résulté, dans chaque parti, un conflit interne entre le siège et les circonscriptions concernant la gestion et l'utilisation de l'argent. Ce phénomène a été particulièrement aigu chez les libéraux au début des années 80, au moment où l'organisation centrale du parti n'arrivait pas à recueillir suffisamment de fonds pour financer pleinement ses activités politiques permanentes (Ontario, Commission sur les contributions 1982b, 169 et 170). Les néo-démocrates ont, eux aussi, vécu ce problème, surtout parce que le financement du siège du parti provenait toujours des associations de circonscription (*ibid.*, 172 et 173). Même les conservateurs n'ont pu y échapper à la fin des années 80, lorsque l'organisation centrale du parti était à la recherche de fonds pour rembourser une dette de 4 millions de dollars et pour mener à bien ses activités courantes, y compris les campagnes électorales[10].

Ces tensions financières ont poussé les partis à apporter une modification à la Loi, adoptée en 1986, pour leur permettre d'obtenir un remboursement au titre de la campagne électorale. Le paragraphe 46(6) de la Loi dispose en effet que chaque parti enregistré a droit à un remboursement de 0,05 $ par électeur et électrice dans toutes les circonscriptions électorales où le parti obtient au moins 15 % des suffrages exprimés. En 1987, cette disposition a permis au PLO de

recevoir un financement public d'environ 303 000 $, tandis que le NPDO recevait 253 000 $ et le PCO, 232 000 $ (Ontario, Commission sur le financement 1987b). Cette modification constitue l'une des principales mesures prises pour augmenter le financement public des partis en général et améliorer la situation financière des organisations centrales en particulier.

Il ne faut cependant pas exagérer le problème des tensions qui existent sur le plan financier entre les organisations centrales et les associations de circonscription. Les représentants et représentantes des divers partis sont unanimes à se réjouir de l'amélioration de la santé financière des associations, de l'efficacité accrue de leur organisation et du plus grand rôle qu'elles peuvent jouer sur la scène politique. En outre, il ne faut pas perdre de vue, lorsqu'on examine les problèmes financiers que les organisations centrales peuvent éprouver à l'occasion, que le système de financement actuel a permis aux trois grands partis, ces seize dernières années, de s'enrichir, d'être mieux en mesure de financer leurs activités et de mener des campagnes électorales efficaces. Un des objectifs clés de la commission Camp, qui a présenté des recommandations en ce sens, était de faire en sorte qu'en dépit de toutes les restrictions imposées en matière de contributions et de divulgation, les grands partis disposent quand même de suffisamment de fonds pour orchestrer des campagnes électorales convaincantes à l'échelle de la province. Et cet objectif a été atteint si l'on en croit les porte-parole des trois grands partis[11].

Qui dit processus de contribution dit également processus de divulgation. L'établissement de plafonds sur les contributions était considéré comme un moyen efficace d'éliminer l'influence corruptrice réelle ou apparente des « grosses sociétés » et des « gros syndicats » sur les activités des partis et des gouvernements, mais il fallait accompagner cette mesure de dispositions strictes régissant la divulgation.

Le processus de divulgation exposé dans la Loi et administré par la commission a permis de satisfaire à ces objectifs. Des porte-parole des trois grands partis ont souligné la grande transparence de leurs finances depuis que la Loi les oblige à faire connaître tous les donateurs contribuant plus de 100 $. Cette transparence a permis aux divers partis de se surveiller mutuellement et d'attirer l'attention des médias et du public sur tout cas « douteux », et aussi d'encourager les entités politiques à diversifier leurs activités de financement tout en les armant mieux au cas où des allégations de conflits d'intérêts seraient portées à leur endroit[12].

Les trois grands partis ont souligné que depuis qu'ils étaient obligés de divulguer leurs sources de financement et que le public et les médias

pouvaient en tout temps examiner leur situation financière, il était dans leur intérêt, sur le plan des relations publiques, de veiller à ce que le modèle de financement adopté par leurs organisations soit « équilibré » et « raisonnable ». Ces termes ont été définis dans le contexte du soutien financier, à savoir que les contributions doivent venir en partie d'individus et en partie de sociétés, pour ce qui est des conservateurs et des libéraux, et d'individus et de syndicats, dans le cas des néo-démocrates. Ils ont ajouté qu'il leur fallait démontrer, pour conserver le respect de la population, qu'ils dépendaient d'une diversité de groupes sociaux. Comme le grand public est le plus important de ces groupes, tous les partis ont sollicité l'appui financier de particuliers, montrant ainsi qu'ils étaient ouverts aux simples citoyens[13].

De même, il ne faut pas sous-estimer la position défensive adoptée par les entités politiques à l'égard des allégations de conflits d'intérêts les touchant. La divulgation de toutes les grandes contributions financières faites aux partis, aux associations de circonscription et aux candidats leur a permis de montrer publiquement d'où provenaient leurs fonds et d'où ils ne provenaient pas. En l'absence de règles touchant la divulgation, les entités politiques pouvaient souvent être soupçonnées de corruption. En outre, dans un système de financement garantissant l'anonymat de tous les donateurs, les entités politiques pouvaient plus difficilement répondre à des allégations d'abus d'influence. Grâce à la divulgation obligatoire, les entités politiques peuvent maintenant expliquer en détail d'où proviennent leurs fonds et, en raison des plafonds établis, elles peuvent invoquer pertinemment que ni le parti, ni l'association de circonscription, ni le candidat ne saurait être influencé par des contributions (Ontario, Commission sur les contributions 1982b, 124–126).

Avec la divulgation, le financement des partis est donc devenu moins mystérieux, plus diversifié, relevant désormais du domaine public et susceptible d'analyse, de critique et de contestation. Une plus grande ouverture associée à une transparence ont, aux dires des trois grands partis, assaini le processus de financement des partis et accru la confiance du public dans l'intégrité des partis politiques[14].

Ce sont là les faits saillants du bilan des seize dernières années du système de financement des partis politiques et des campagnes électorales en Ontario. Avant 1975, le système n'éveillait que méfiance; après les réformes adoptées cette année-là, la nature du système s'est améliorée. Ces réformes ont été saluées non seulement par les partis, mais également, dans une certaine mesure, par le grand public[15]. Le système de financement en vigueur en Ontario, s'il n'est pas sans présenter de problèmes, est néanmoins aujourd'hui beaucoup plus

imperméable à l'influence de riches intérêts et plus ouvert que jamais aux simples citoyens et citoyennes.

Les éléments douteux

Si le nouveau système de financement des partis politiques et des campagnes électorales en Ontario a permis d'atteindre les principaux objectifs fixés au départ, il n'a pas été sans connaître sa part de problèmes et de critiques, dont certains remontent à très loin, tandis que d'autres sont beaucoup plus récents; certains problèmes restent à régler, d'autres l'ont été par voie législative, encore que les modifications ainsi apportées aient elles-mêmes soulevé d'autres critiques.

Une question majeure encore en suspens est celle de savoir dans quelle mesure le processus de contribution a vraiment favorisé la participation du public à la vie politique. Bien que le nombre de personnes contribuant aux finances des grands partis politiques ait augmenté de façon spectaculaire entre le milieu des années 70 et le milieu des années 80, cela ne signifie pas pour autant qu'il y a eu inflexion majeure dans le degré de participation du public aux activités des partis et de leurs associations de circonscription. Il est vrai également que l'on retrouve davantage de personnes s'occupant des finances des partis que cela n'était le cas avant l'adoption de la Loi. Il n'en demeure pas moins que, comparativement à l'électorat de la province, le nombre total de personnes versant d'importantes contributions aux partis politiques reste extrêmement faible. En 1975, l'électorat ontarien comptait au total 4 901 837 personnes, et pourtant, en 1976, le nombre total de particuliers qui avaient versé des contributions supérieures à 100 $ aux partis politiques n'était que de 2 435. En 1985, le corps électoral comptait 5 950 295 personnes, mais cette année-là, le nombre total des contributions majeures n'était que de 18 288 (Ontario, Commission sur les contributions 1976, 13, Ontario, Commission sur le financement 1986a, 19). De plus, il reste à déterminer dans quelle mesure le versement de contributions constitue une participation significative à la politique.

Sur ce point, les représentants des trois grands partis au sein de la commission ont été unanimes à dire que le processus de contribution ne peut être défini comme une participation politique aux activités des partis et des associations de circonscription. Il ne faut pas confondre le simple fait de donner de l'argent avec la participation directe à l'administration de l'appareil d'un parti ou avec la diffusion publique du message de ce dernier. Ce sont ces dernières activités qui constituent une « participation politique » et, selon les trois représentants interrogés, cette participation laissait à désirer au sein de leur parti respectif[16].

Cette critique, concernant les effets de la Loi sur la participation populaire, ne change cependant rien au fait qu'elle a amené le grand public à contribuer davantage aux plus grands partis. Comme on l'a vu ci-dessus, la Loi a réussi à multiplier les types de financement des partis et à en accroître l'étendue. C'était là l'objectif principal de la Loi, et il a été atteint. La commission Camp a simplement fait preuve de naïveté en pensant que la Loi et son administration accroîtraient sensiblement la participation du public au processus politique, démocratisant ainsi tout le processus.

Au-delà de ces problèmes de nature générale, divers analystes en ont relevé d'autres de portée plus technique concernant l'application de la Loi. Un des problèmes de la *Loi sur la réforme du financement des élections* demeure l'inscription dans la Loi de montants en dollars représentant la limite des contributions autorisées. Ces montants ne tiennent aucunement compte de l'effet de l'inflation sur leur valeur réelle. Aux termes de la Loi, la seule façon de modifier ces montants pour tenir compte de l'inflation est de la modifier. Cela s'est produit une fois, en 1986, lorsque la limite des contributions annuelles a été portée de 2 000 $ à 4 000 $ pour chaque parti enregistré et de 500 $ à 750 $ pour toute association de circonscription ou candidat et candidate, les associations de circonscription étant assujetties à un plafond de 3 000 $ (Ontario, *Loi sur le financement*, article 19). La rareté des mises à jour ces dix dernières années a été dénoncée par de hauts responsables des trois grands partis, qui croient que cela a mené à une situation où les plafonds établis sont beaucoup trop bas et dépassés. Selon ces analystes, le plafond devrait être indexé au coût de la vie, lui-même fixé d'après l'indice des prix à la consommation de Statistique Canada. Ainsi, la valeur des contributions permises demeurerait constante, malgré les effets de l'inflation, sans qu'il soit nécessaire de modifier la Loi chaque année. La commission n'a jamais appuyé l'indexation, estimant plutôt que des modifications périodiques, faisant l'objet de débats à l'Assemblée législative, étaient suffisantes et plus souhaitables que des augmentations automatiques; aujourd'hui, cependant, les membres actuels de la commission de même que ses cadres sont en faveur de l'indexation et souhaiteraient recommander au gouvernement de modifier la Loi en conséquence[17].

Le moment choisi pour la présentation des rapports de campagnes électorales constitue un autre problème important. La Loi dispose en effet que des états financiers renfermant les contributions reçues et les dépenses engagées par tous les partis, associations de circonscription et candidats pendant une campagne électorale doivent être soumis à la commission au plus tard six mois après le jour du scrutin. Certains

universitaires ont fait valoir que la divulgation publique des contributions versées aux candidats et candidates pendant les campagnes électorales serait d'autant plus utile si elle avait lieu avant plutôt qu'après les élections[18]. Un tel régime, pratiqué dans de nombreux États américains, donne aux partis et aux candidats adversaires, aux médias et, au bout du compte, à l'électorat, la possibilité d'examiner les finances de tous les participants et participantes et de tirer leurs propres conclusions avant le jour du scrutin.

On estime qu'un tel système fournirait à l'électorat davantage de renseignements pour l'aider à faire un choix éclairé, et inciterait toutes les entités politiques à veiller à ce que leurs finances non seulement soient conformes à la Loi, mais restent en deçà des limites du raisonnable, selon l'acception généralement admise par le grand public. La commission n'a toutefois pas voulu avaliser le principe de la divulgation avant les élections, en raison du fardeau administratif que cela lui imposerait ainsi qu'aux entités politiques, car il faudrait alors préparer et revoir les états financiers en pleine campagne électorale. Malgré cette objection, certains membres de la commission, dont des représentants néo-démocrates et libéraux, sont en faveur d'un tel système. Il est donc possible que la question soit de nouveau examinée et fasse l'objet d'une réforme éventuelle[19].

Une autre préoccupation a également été soulevée par les représentants des partis conservateur et libéral quant au traitement que la Loi réserve aux syndicats. La Loi et son règlement d'application autorisent les partis à avoir recours à des travailleurs et travailleuses bénévoles, qui jouissent d'un congé avec solde, sans que cela ne soit considéré comme une contribution. En résumé, la Loi autorise des personnes à réclamer de leur employeur habituel un congé avec solde pour travailler à une campagne électorale, sans que la valeur de ce travail ne soit considérée comme une contribution, dans la mesure où le bénévole ne reçoit pas plus que son salaire normal (Ontario, *Loi sur le financement*, article 1). Ces dix dernières années, des membres haut placés des partis conservateur et libéral ont attaqué cette disposition, affirmant qu'elle avantageait injustement les néo-démocrates parce qu'ils obtenaient souvent les services bénévoles ainsi rémunérés de nombreux représentants syndicaux pendant les campagnes électorales[20]. Encore une fois, le NPDO a contre-attaqué en soulignant que tous les partis sont libres de se servir de cette disposition et que, selon toute vraisemblance, ils le font[21]. La facilité du NPDO à s'assurer l'appui de nombreux bénévoles syndicaux rémunérés est considérée comme le simple fruit des bonnes relations que ce parti entretient avec les syndicats et rien de plus. Comme ce fut le cas lors du débat sur les

contributions syndicales aux partis, la majorité des membres de la commission estimaient que cette disposition traduisait davantage un compromis historique entre les contributions des sociétés et celles des syndicats qu'une façon détournée de privilégier un parti; comme les néo-démocrates sont actuellement au pouvoir, il est peu probable que l'on assiste à un changement à cet égard.

Un autre problème concernant le système de contributions n'a été reconnu que récemment par le personnel de la commission. Selon lui, les dispositions de la Loi qui autorisent le transfert illimité de fonds entre l'appareil central d'un parti et ses associations de circonscription et vice versa constituent une échappatoire importante aux plafonds des contributions établis par la Loi. Ces dispositions permettent en effet aux donateurs de contribuer à un des chapitres d'un parti tout en précisant que la contribution doit être virée à un autre chapitre, ce qui a pour résultat que les donateurs peuvent, avec la connivence des hauts responsables du parti, dépasser de fait les plafonds établis pour certaines contributions[22]. Les représentants des principaux partis hésitent à admettre que de telles fraudes se produisent, tout en faisant valoir que les transferts de fonds à l'intérieur d'un parti sont modestes par rapport à l'ensemble de ses finances et que de toute manière, une fois l'argent reçu par le parti, il lui appartient. C'est donc dire que l'appareil central d'un parti et les associations de circonscription sont libres de manipuler ces fonds comme ils l'entendent[23]. En raison des difficultés éprouvées par la commission à relever cette échappatoire, ainsi que des raisons valides qui justifient l'existence des dispositions sur les transferts de fonds[24], il semble peu probable que l'on puisse jamais éliminer les activités frauduleuses, à moins d'abolir la disposition en question. Il paraît tout aussi improbable que les partis eux-mêmes réclament une telle mesure.

L'affaire Starr

Si les problèmes décrits jusqu'ici ont retenu épisodiquement l'attention des intervenants et observateurs du système de financement des partis politiques en Ontario ces seize dernières années, aucun n'a atteint la notoriété et n'a eu la portée de ce que l'on a baptisé l'affaire Starr. Contrairement aux questions traitées ci-dessus, qui n'ont guère éveillé l'intérêt du public à l'égard du système de financement des partis politiques et des campagnes électorales dans cette province, les événements liés à l'affaire Starr ont fait l'objet de nombreux reportages dans les médias, à l'échelle provinciale et nationale. Un sondage d'opinion mené par la société Environics en août 1990 révélait que par suite de ce scandale, 61 % des Ontariens et Ontariennes étaient d'avis que les

contributions illégales étaient une pratique largement répandue et que l'on contrevenait aussi d'autres manières au régime de contributions établi par la *Loi sur le financement des élections*. Enfin, divers analystes de la scène politique ont souligné que l'affaire Starr avait été un facteur important dans la défaite du gouvernement libéral aux élections générales de septembre 1990[25].

Comme pour la plupart des scandales politiques, l'affaire Starr a été portée à l'attention du public par une série d'articles publiés dans les médias. En février 1989, le *Globe and Mail* rapportait que le chapitre torontois du Conseil national des femmes juives du Canada (CNFJ), un organisme de bienfaisance dirigé par Patricia Starr, avait versé diverses contributions politiques, contrevenant ainsi à la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada qui interdit à ces organismes de telles pratiques[26]. D'autres reportages et d'autres allégations et accusations ont suivi. On alléguait que M^me^ Starr entretenait d'étroits rapports avec le gouvernement de l'Ontario, alors dirigé par le Parti libéral, qu'elle-même et que le CNFJ avaient versé de nombreuses contributions à divers députés libéraux, certaines dépassant le plafond fixé par la Loi, que d'autres encore étaient acheminées par l'intermédiaire de donateurs symboliques, là aussi en contravention de la Loi, qu'au moins un directeur financier d'une association de circonscription pratiquait le « fractionnement des reçus », une activité illégale, et enfin que diverses associations de circonscription soumettaient délibérément des états financiers incorrects à la commission[27].

En juin 1989, les allégations faites par les médias et les critiques formulées par les partis d'opposition concernant le comportement douteux du gouvernement avaient atteint une telle ampleur que le premier ministre David Peterson a décidé de mettre sur pied une commission d'enquête chargée de faire rapport sur ces allégations. Cette commission s'est rapidement heurtée à des contestations juridiques quant à sa compétence, aboutissant à un jugement rendu par la Cour suprême du Canada en avril 1990, suivant lequel le mandat de la commission était inconstitutionnel, puisqu'il violait les pouvoirs du gouvernement fédéral en matière de droit criminel[28]. Après ce jugement, la police et la Commission sur le financement des élections ont poursuivi leur enquête. Par la suite, M^me^ Starr et d'autres personnes impliquées dans le scandale ont dû faire face à diverses accusations criminelles pour fraude, conspiration et emploi de documents contrefaits et à des poursuites pour infractions fiscales, tandis que la commission déposait contre M^me^ Starr et d'autres personnes 75 accusations concernant des violations supposées de la *Loi sur le financement des élections*[29].

Avant la tenue du procès portant sur les accusations relatives au financement des élections, en mars 1991, la commission a suspendu 42 des 75 accusations pour insuffisance de preuves. Cela a eu pour résultat de faire de M^me^ Starr la seule personne à devoir comparaître à la Division provinciale de la Cour de l'Ontario. Lors du procès, 22 autres accusations ont été suspendues pour preuves insuffisantes. M^me^ Starr a été acquittée de 3 des 11 chefs d'accusation dont le procès faisait l'objet, mais a été reconnue coupable sous huit chefs d'accusation d'avoir dépassé les limites concernant les contributions et d'avoir dérogé aux procédures régissant les contributions.

En prononçant sa sentence, le juge de la Cour provinciale a déclaré que la conduite de M^me^ Starr était délibérée, volontaire, arrogante et que l'accusée n'avait manifesté aucun égard pour les conséquences de ses actes. Il a ajouté : « À mon avis, ce ne sont pas là des questions d'ordre secondaire. Cette loi est une loi importante et il incombe aux personnes qui se lancent dans la levée de fonds à but politique une responsabilité particulière de s'y conformer. » Pour avoir violé cette confiance, M^me^ Starr a été condamnée à payer une amende de 3 500 $. Lors du procès subséquent sur les infractions au *Code criminel*, elle a été trouvée coupable de fraude et d'abus de confiance en ce qui concerne le détournement de fonds d'organismes de charité et condamnée à six mois d'emprisonnement (*Globe and Mail* 1991).

Comme l'affaire est toujours *sub judice*, nous n'avons pas demandé aux porte-parole interviewés lors de la préparation de la présente étude de commenter ces diverses accusations et nous nous abstiendrons de tout commentaire concernant les causes présentement portées devant les tribunaux. En dépit de cela, certains des événements qui ont entouré l'affaire Starr peuvent faire l'objet d'évaluations générales concernant l'intégrité du système de financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Le problème le plus aigu mis en lumière par l'affaire est celui de la réglementation des contributions de source unique. L'article 20 de la Loi interdit aux personnes, aux personnes morales et aux syndicats de faire des contributions à partir de fonds qui ne leur appartiennent pas. En insérant cet article dans la Loi, le législateur a voulu empêcher les riches donateurs de contourner les plafonds relatifs aux contributions en acheminant tout simplement leurs contributions par l'intermédiaire d'un certain nombre de donateurs symboliques. C'est cependant dans l'application de cette disposition que le problème réside. Comment la commission peut-elle déterminer qu'une contribution donnée provient vraiment des avoirs d'un particulier ? Comment la commission peut-elle être sûre que les plafonds établis sont vraiment respectés, et non

systématiquement enfreints ? Au mieux, ces questions montrent combien est difficile la tâche de la commission et, au pire, elles mettent en évidence une lacune juridique pouvant être exploitée à tout moment.

Ce problème théorique s'est cristallisé avec l'affaire Starr. On s'est demandé si les contributions faites par des personnes associées au CNFJ provenaient vraiment de fonds personnels ou encore des avoirs de l'organisation. On a aussi allégué que certaines associations de circonscription pratiquaient le fractionnement des reçus, c'est-à-dire qu'elles demandaient à d'éventuels donateurs de répartir entre des donateurs symboliques les contributions supérieures à la limite. Finalement, les médias ont posé les questions suivantes : si de tels événements avaient pu se produire et qu'ils avaient mené à des accusations, dans quelle mesure étaient-ils courants ? Si la commission, par ses enquêtes et la formulation d'accusations, a vraiment réussi à mettre au jour un scandale majeur, dans quelle mesure peut-on garantir au public que des scandales analogues ne passent pas ou ne sont pas passés inaperçus ?

Les membres et les représentants de la commission ont admis que la commission ne pouvait jamais vraiment déterminer si l'article 20 de la Loi était ou non respecté. Comme un des hauts responsables de la commission l'a déclaré, cet article « ne pourra jamais être entièrement appliqué », du simple fait que la commission ne peut et ne désire pas surveiller de près et vérifier les moindres faits et gestes de dizaines de milliers de donateurs et de milliers de représentants politiques. L'application rigoureuse de cette disposition ne pourrait se faire « qu'avec une armée de vérificateurs — une police du financement des élections », dont le déploiement serait financièrement prohibitif aussi bien que démoralisant pour la vaste majorité des donateurs et des représentants des partis qui respectent l'esprit et la lettre de la Loi[30]. Aux dires des représentants de la commission, l'honnêteté est la clé de voûte de l'intégrité du système de financement. Selon Donald MacDonald, l'actuel président de la commission, le régime de contributions prévu par la Loi est, somme toute, fondé sur le « principe de l'honneur ». Les donateurs sont censés être de bonne foi, jusqu'à preuve du contraire. La commission ne mène d'enquêtes approfondies sur la probité d'activités financières données que si la vérification normale des états financiers d'un parti sème des doutes[31].

Le président de la commission, son personnel et les membres représentant les trois grands partis estiment que cette façon de voir est tout à fait justifiée. Ils font tous valoir que la commission, au cours de ses seize années d'existence, a constaté que la vaste majorité des donateurs et des solliciteurs de fonds étaient respectueux de la Loi[32]. Comme l'a dit MacDonald il n'y avait eu, avant l'affaire Starr, que

de rares enquêtes portant sur des contraventions délibérées de la Loi qui n'ont d'ailleurs abouti qu'à quatre mises en accusation et condamnations. De plus, le président et son personnel ont fait observer que le petit nombre d'enquêtes ayant débouché sur des accusations n'était pas un signe de laisser-aller de la part de la commission. Au contraire, les procédures de vérification établies par la Loi et son règlement d'application sont considérées comme très efficaces. Tous les états financiers déposés auprès de la commission doivent, selon M. MacDonald, être revus par le directeur des finances qui les présente, par un vérificateur professionnel indépendant et par les vérificateurs de la commission. En outre, tous ces états financiers deviennent des documents publics pouvant être examinés par la population, les médias et les adversaires politiques[33]. Ce processus d'examen permet, d'après le président, de découvrir les activités financières illégales : « Quiconque pense pouvoir violer la loi et s'en tirer est aussi naïf que celui qui pense gagner la loterie avec un seul dollar. » (*Toronto Star*, 12 août 1990, B1.)

Des représentants de la commission ont surenchéri en déclarant que le système de vérification interne de la commission a toujours été passablement efficace pour ce qui était de détecter des erreurs, habituellement dues à un manque d'attention, dans les états financiers, tout en offrant aussi la possibilité de détecter les abus graves. Pour ce qui est des violations délibérées de l'article 20, ces mêmes représentants soutiennent que la surveillance exercée par le public et les médias et les plaintes qui en résultent concernant d'éventuelles manœuvres frauduleuses, constituent un élément crucial du processus d'examen et d'enquête. Comme l'a souligné avec force un de ces représentants, toute violation de l'article 20 suppose une conspiration, et plus la violation est importante, plus le nombre de conspirateurs est grand. Or, la nature humaine étant ce qu'elle est, plus un secret est partagé par un grand nombre de personnes, plus le risque d'une indiscrétion est élevé. Et qui dit publicité dit intervention de la part de la commission. Si le scandale de l'affaire Starr a été dévoilé au grand jour, c'est justement, dit-on, en raison de cette incapacité des présumés conspirateurs à garder le secret[34]. Grâce à cette combinaison générale d'examen et de vérification des activités financières et du rôle du public à cet égard, le personnel de la commission est convaincu que l'on peut déceler toute contravention à la Loi, comme ce fut le cas dans l'affaire Starr et que les périodes de relative tranquillité sont des périodes où la Loi est véritablement respectée.

Bien que la commission soit d'avis que l'affaire Starr ne révèle aucune faille fondamentale de la Loi ou de son administration, le

public et les principales figures politiques ne partagent pas cette opinion. En effet, une majorité d'Ontariens et d'Ontariennes estiment que les contraventions au processus de contributions sont généralisées, ce qui explique sans doute pourquoi divers leaders politiques ont souligné la nécessité de procéder à une réforme importante du système de financement des activités politiques. En juin 1989, le premier ministre David Peterson déclarait que s'il avait jusque-là cru à l'intégrité du système, il était, devant les révélations de plus en plus nombreuses de l'affaire Starr, « disposé à examiner les lois et à voir s'il n'y a pas moyen de les améliorer, car j'estime que l'intégrité de ces lois et de leur application est extrêmement importante » (*Globe and Mail*, 19 juin 1989, A18). Le leader de l'opposition, à l'époque M. Bob Rae, déclarait au même moment qu'il était insatisfait du fonctionnement du système et que des réformes étaient « cruciales » (*ibid.*).

Diverses réformes ont été prônées par les politiciens et les observateurs, incluant des peines plus sévères pour les contrevenants, l'application de dispositions plus strictes à l'égard des partis, des associations de circonscription et des candidats en matière de présentation des rapports et de vérification, des limites plus strictes pour les contributions privées, l'amélioration du régime de financement public des partis politiques et un rôle plus actif de la commission dans l'éducation du public. Toutes ces propositions, fort intéressantes, ont nourri la réflexion des intervenants et intervenantes du système de financement des partis politiques.

La majorité des intervenants sont d'avis que les parties de la Loi devant être réformées sont celles portant sur les pénalités. La plupart des intervenants voudraient que les amendes soient considérablement augmentées, à la fois pour tenir compte de l'inflation et pour décourager toute forme de contravention[35]. De même, certains porte-parole des grands partis ont réclamé des dispositions plus rigoureuses concernant la présentation et la vérification des rapports des associations de circonscription et de l'appareil central des partis[36]. Cette proposition ne fait cependant pas l'unanimité. Si certains insistent sur la nécessité de rapports plus précis et d'une vérification plus rigoureuse, d'autres sont par contre sceptiques et hésitent à accroître le fardeau administratif déjà contraignant des directeurs des finances et des agents de financement. Les membres actuels de la commission représentant les trois partis n'ont pas tardé à faire remarquer que les personnes qui œuvrent au sein des associations de circonscription sont toutes des bénévoles, que leur sens moral est essentiel à la viabilité de ces associations, que les règlements qui s'appliquent actuellement à leur égard sont déjà suffisamment complexes, et que l'imposition de règles

encore plus complexes pourrait décourager la participation volontaire à cet important travail. Comme l'a fait valoir plus d'un représentant des partis à la commission, il n'est pas correct de concevoir un règlement draconien applicable à tous les partis alors que seule une infime minorité d'intervenants violent la Loi[37].

Le même genre de raisonnement est utilisé dans le cas des propositions de réforme visant à hausser le plafond des contributions privées tout en augmentant le degré de financement public des partis. Même si le premier ministre Bob Rae s'est dit en faveur d'une réforme en ce sens, aucune explication plus détaillée n'a encore été donnée à cet égard. Il est intéressant de noter cependant que les membres actuels de la commission représentant tous les partis, y compris le Nouveau Parti démocratique de l'Ontario, sont officiellement opposés à toute réforme interdisant les contributions des sociétés et des syndicats aux entités politiques. Comme l'ont fait valoir plusieurs membres de la commission, l'actuel système de contributions n'est pas entaché au point de justifier que l'on interdise à ces grandes entités sociales d'appuyer leurs partis politiques préférés[38].

En ce qui concerne l'augmentation du financement public, les opinions sont partagées. Les questions en jeu sont ici très complexes. Les membres néo-démocrates et libéraux de la commission appuient une certaine forme d'augmentation des subventions publiques versées aux partis comme moyen de diminuer leur dépendance à l'égard du financement privé, et, par le fait même, de réduire la possibilité de scandales comme celui de l'affaire Starr[39]. Les membres conservateurs de la commission s'opposent toutefois à cette initiative[40]. Les membres de tous les partis reconnaissent cependant que cette option présente plusieurs problèmes, les principaux concernant la détermination du montant du financement public à être accordé aux partis et l'admissibilité des partis à ce financement. Plus le financement public des partis sera élevé, plus grande sera l'intervention de l'État dans le processus, ce qui aura pour effet de diminuer l'apport du grand public. Plusieurs analystes ont soutenu que cette situation nuirait aux partis en affaiblissant le lien qui les rattache au grand public, allant ainsi à l'encontre d'un des principaux objectifs de la Loi, à savoir encourager la participation du grand public au financement des partis[41]. De plus, si elle était adoptée, cette option entraînerait vraisemblablement la nécessité de reconsidérer l'accès des partis à ce financement. Plusieurs petits partis soutiennent depuis longtemps que le critère d'admissibilité de 15 % est trop élevé pour eux, et qu'il favorise les partis plus anciens et mieux établis. Cependant, tout abaissement de cette norme soulève l'inquiétante possibilité de voir les candidats et

candidates de partis dont l'appui populaire est moins important bénéficier d'un financement public, ce qui amènerait donc l'État à encourager des candidatures rattachées à des intérêts particuliers, voire à maintenir « en vie » certaines entités politiques qui ne jouissent pas d'un soutien populaire suffisant pour survivre sans ce financement[42]. En raison de la complexité de la question, la commission n'a pas arrêté sa position concernant la modification du processus de financement public.

Les avis sont beaucoup moins partagés en ce qui concerne l'accroissement du rôle de la commission en matière d'éducation du public. Les représentants des partis au sein de la commission de même que son propre personnel ont affirmé qu'il s'agit là d'une fonction importante qui devrait prendre de l'ampleur dans l'avenir. On espère, grâce aux activités d'information, que le grand public aussi bien que les responsables des partis auront une meilleure connaissance de la Loi et de son règlement d'application, donc de la nature du système de financement des partis politiques et qu'ils seront ainsi mieux à même d'en respecter davantage les dispositions[43]. Malgré l'importance qu'ils accordent à ce rôle, des hauts responsables de la commission n'en soutiennent pas moins que l'éducation, à l'instar de toute autre réforme législative ou administrative, n'est pas une panacée garantissant un système efficace de financement des partis politiques. Comme l'a fait valoir Donald MacDonald, l'intégrité du système est fonction de l'intégrité des personnes qui œuvrent en son sein.

Il faut donc en conclure que le succès du système provincial de financement des partis politiques et des campagnes électorales ne dépend pas, en dernière analyse, des mesures et des réformes législatives et administratives, mais plutôt des valeurs, des attitudes et des croyances des personnes qui y œuvrent.

Il est un dernier aspect de l'affaire Starr qui mérite qu'on s'y arrête. Le déroulement de l'enquête menée par la commission et les accusations portées ont mis en lumière une faille importante dans le pouvoir administratif de la commission. Aux termes de la Loi, le bureau du procureur général de la province doit approuver les mises en accusation, les poursuites à intenter étant l'affaire des avocats et avocates de la Couronne du district judiciaire dans lequel les accusations sont portées. Cette répartition des responsabilités était considérée par certains membres du personnel de la commission comme un obstacle à son autonomie[44]. La commission, en un mot, ne dispose pas de toute la latitude voulue pour porter des accusations et surveiller le déroulement des causes. De plus, le procureur général semble être en conflit d'intérêts, puisqu'il peut être appelé à statuer sur des accusations portées contre

un adversaire politique ou un allié du parti au pouvoir. À la limite, il est même possible que le procureur général ait à statuer sur des accusations qui seraient portées contre lui-même. Dans l'affaire Starr certaines de ces hypothèses se sont effectivement concrétisées, alors que le procureur général a été appelé à statuer sur des accusations portées contre des agents et des partisans de son propre parti. Si les représentants de la commission ont hésité à discuter du lien opérationnel établi entre la commission et les représentants du procureur général, il en est un qui a avoué que la relation « était loin d'être excellente »[45]. Par la suite, Donald MacDonald et d'autres hauts responsables ont fait valoir que, pour donner à la commission toute la latitude opérationnelle nécessaire, il fallait lui conférer les pleins pouvoirs de mise en accusation à sa discrétion, les poursuites intentées étant par la suite confiées à des avocats de son choix[46]. Cette proposition figurera vraisemblablement en tête de liste des modifications législatives qui seront recommandées au gouvernement par la commission.

Un dernier mot au sujet de l'affaire Starr. Il faut noter que Donald MacDonald est heureux de l'ensemble des résultats du procès de M^me^ Starr sur les accusations relatives au financement des élections. Le président est d'avis que les condamnations font voir à toutes les personnes concernées que la Loi et l'application de celle-ci sont importantes et que la commission fera respecter la Loi en usant de son pouvoir de poursuite judiciaire lorsque des infractions délibérées seront découvertes. L'effet de dissuasion du procès Starr ne doit donc pas être sous-estimé[47].

LE RÉGIME DE PLAFONDS RELATIFS AUX DÉPENSES

Exception faite de l'affaire Starr qui a attiré l'attention de l'élite et du public en général sur la nature et le fonctionnement du régime de contributions établi par la *Loi sur le financement des élections*, c'est le régime des plafonds relatifs aux dépenses instauré par la Loi plutôt que le processus des contributions qui a été le plus critiqué.

Comme on l'a vu plus haut, la *Loi sur la réforme du financement des élections* de 1975 a eu pour effet d'établir un régime limité de plafonds relatifs aux dépenses engagées dans le cadre des campagnes électorales. Les seules restrictions concernant ces dépenses avaient trait à la publicité commerciale faite pendant les trois semaines précédant immédiatement la veille du scrutin. Hormis ces restrictions, les partis, les associations de circonscription et les candidats pouvaient à loisir dépenser toute somme d'argent qu'ils estimaient nécessaire pour soutenir leur cause.

De la fin des années 70 au début des années 80, ces dispositions restreintes quant aux limites des dépenses sont devenues la principale source de friction entre le Parti progressiste-conservateur de l'Ontario (PCO), alors au pouvoir, et les partis d'opposition, pour ce qui était du mérite du système de financement des partis. Les hauts responsables du Parti libéral de l'Ontario (PLO) et du Nouveau Parti démocratique (NPDO) ont qualifié ces dispositions d'inadéquates, puisque, à leurs yeux, elles conféraient aux conservateurs un avantage électoral indu en raison de leur capacité à amasser davantage de fonds que les autres partis. En 1982, le leader libéral d'alors, Stuart Smith, a fait une sortie virulente :

> La dernière élection a été achetée. Les conservateurs nous ont saturés de publicité, et je pense qu'ils ont établi un record dans les annales des médias au Canada. Même General Motors n'a jamais fait autant de publicité télévisée pour annoncer ses nouveaux produits. C'est scandaleux. (Ontario, Commission sur les contributions 1982b, 163 et 164.)

L'ancien leader du NPDO, Michael Cassidy, partageait cette opinion. Il déclarait, lui aussi en 1982 :

> Nous nous sommes heurtés à un problème qui existe dans toute démocratie [...] lorsqu'un parti a un accès illimité à des fonds électoraux. Le parti le plus près des riches a un avantage certain, sinon insurmontable [...]. Il est très clair que dans les trois élections auxquelles j'ai participé depuis 1975, l'avantage financier a grandement aidé les conservateurs à se maintenir au pouvoir. (Ontario, Commission sur les contributions 1982b, 164.)

Ces politiciens et leurs collègues réagissaient au fait que le PCO, alors au pouvoir, avait constamment et considérablement plus dépensé que chacun des partis d'opposition dans toutes les élections tenues sous le régime de la *Loi sur la réforme du financement des élections*. Pendant les élections générales de 1981, par exemple, les dépenses totales des conservateurs liées à la campagne ont été de 7 412 934 $, alors qu'elles étaient de 3 664 086 $ dans le cas des libéraux et de 2 038 297 $ chez les néo-démocrates. De plus, les partis d'opposition étaient furieux à cause du montant des dépenses engagées par certains candidats conservateurs. Dans la circonscription de London-Sud, Gordon Walker avait dépensé 77 881 $ pour gagner ses élections; dans Scarborough-Nord,

Thomas Wells avait dépensé 65 141 $ et, de tous les candidats et candidates, Larry Grossman était celui qui avait le plus dépensé, soit 90 552 $, pour remporter le siège de St-Andrew–St-Patrick. En comparaison, les dépenses moyennes liées à la campagne des candidats des trois grands partis durant cette élection étaient de 21 242 $, tandis que pour l'ensemble des candidats conservateurs, la moyenne était de 32 534 $. Aucun candidat néo-démocrate n'était venu près de dépenser autant que certains conservateurs, mais il faut souligner que deux libéraux, à savoir Ian Scott, dans la circonscription de St-David, et David Pretty, dans celle de Oriole, avaient dépensé 72 717 $ et 40 623 $ respectivement sans pour autant remporter la victoire. Dans les deux cas, ils avaient dépensé considérablement plus que leurs adversaires conservateurs (Ontario, Commission sur les contributions 1982a, 1982b).

Ce genre de comportement en matière de dépenses d'élection permettait au PCO, selon les partis d'opposition, d'influencer l'opinion publique et de gagner son appui par la seule force de ses programmes de publicité et de financement électoral en général. Bernard Nayman, vérificateur provincial pour les néo-démocrates, n'a pas mâché ses mots à ce sujet : « Aujourd'hui, l'argent est synonyme de votes. On va chercher beaucoup de votes de nos jours en dépensant de l'argent, particulièrement dans les médias. » (Ontario, Commission sur les contributions 1982b, 156 et 157.) Les responsables du PLO ainsi que les deux partis d'opposition ont demandé l'imposition de limites strictes pour les dépenses électorales. Les deux partis ont souligné que le régime de plafonds relatifs aux dépenses électorales contenu dans la *Loi électorale du Canada* était fort judicieux et efficace, et que la mise en place d'un tel système en Ontario contribuerait à promouvoir les principes d'équité, de transparence et de démocratie que l'on trouve dans la *Loi sur la réforme du financement des élections*, mais qui ne sont qu'imparfaitement appliqués en raison des dispositions actuelles sur les dépenses (*ibid.*, 155–157). Stuart Smith a eu, au regard de la Loi, des propos mordants :

> Le problème le plus important, et de loin, est qu'il n'y a pas de limite aux dépenses. C'est comme si on disait « À part cela, M^me^ Lincoln, comment avez-vous aimé le programme ? » Tant et aussi longtemps que l'on pourra dépenser outrageusement comme on l'a fait pendant ces élections, la loi n'atteindra jamais son but. Bien sûr, elle donne certains résultats, mais elle n'atteint pas son but. (Ontario, Commission sur les contributions 1982b, 156.)

Les membres du PCO, il ne faut pas s'en étonner, se sont fortement opposés aux opinions avancées par l'opposition. À leurs yeux, l'absence d'une limite globale des dépenses ne nuisait pas à la Loi, puisque celle-ci avait pour objet premier, toujours selon eux, non pas d'égaliser les chances d'être élu, mais plutôt d'éliminer les influences indues exercées sur les partis, les candidats et les députés par l'intermédiaire du processus de contribution. De nombreux représentants du PCO ont souligné qu'à leur avis, il n'y a toujours pas lieu d'imposer des restrictions aux dépenses en raison des dispositions qui limitent fortement les contributions et qui obligent à la divulgation[48].

Cette façon de voir les dépenses électorales s'articulait autour de deux idées maîtresses. La première voulait qu'un parti puisse dépenser les fonds qu'il avait légitimement sollicités, sous réserve d'une restriction, à savoir celle sur la publicité contenue dans la Loi. Tous les représentants du PCO acceptaient le bien-fondé et la nécessité de la limitation des contributions, tout en étant d'avis que ces plafonds apportaient une solution adéquate au problème des riches intérêts dominant les activités politiques. En outre, si un parti était plus habile que les autres à amasser des fonds, cela traduisait simplement qu'il était mieux organisé et plus populaire et que s'il désirait dépenser son argent pendant une campagne électorale à l'achat de publicité ou à d'autres activités de promotion, libre à lui d'agir ainsi. La limitation générale des dépenses électorales était considérée par les conservateurs ni plus ni moins comme une mesure de discrimination évidente à l'égard des partis forts et bien organisés, au nom d'une égalité des chances conçue pour protéger les partis faibles des rivaux plus forts[49].

Contrairement à ce que disait l'opposition, les conservateurs étaient d'avis que les dépenses d'élection n'avaient aucun effet appréciable sur le vote des électeurs et électrices. Des représentants du PCO ont souvent affirmé que l'on ne pouvait établir de véritable lien entre le montant d'argent dépensé pendant une campagne électorale et les succès remportés. Les rapports soumis suite aux élections, affirmaient-ils, fournissaient de nombreux exemples de candidats et candidates ayant dépensé davantage que leurs adversaires, sans pour autant remporter la victoire[50]. Si l'argent était garant d'une victoire électorale, alors le NPDO n'aurait pratiquement jamais remporté de sièges. Or, il n'en a pas été ainsi, ce qui montre que la victoire dépend de facteurs autres que la simple richesse. Les conservateurs pensaient alors, tout comme maintenant, que les facteurs déterminants de la victoire reposaient principalement dans les antécédents d'un parti, dans la force de son programme électoral et la crédibilité de son chef et de ses candidats, et dans la capacité générale du parti d'inspirer confiance à l'électorat,

en lui offrant des perspectives d'avenir. Ce sont ces éléments qui, aux yeux des conservateurs, assurent une victoire électorale beaucoup plus que le montant d'argent dépensé[51].

Les conservateurs n'avaient certes pas tort de souligner que des facteurs autres que les dépenses entraient en ligne de compte au moment du vote, et même si rien ne permettait d'établir une corrélation entre les dépenses électorales et les succès remportés, ils ont quand même perdu la bataille concernant la limitation des dépenses. Libéraux et néo-démocrates étaient carrément partisans d'une limitation globale des dépenses durant les campagnes électorales, de manière à égaliser les chances entre les partis, et lorsque la possibilité d'adopter une telle politique s'est présentée, ils ont saisi l'occasion.

Cette occasion leur fut donnée en 1985, après que le PCO, dirigé par Frank Miller, eut perdu le pouvoir par suite d'une motion de censure, et que le chef du PLO, David Peterson, eut été appelé à former le gouvernement. Les libéraux s'étaient assurés l'appui des néo-démocrates en concluant avec eux un accord sans précédent, dans lequel le nouveau gouvernement s'engageait à procéder à certaines réformes législatives en échange du soutien des néo-démocrates pour une période de deux ans. Une des dispositions de cet accord précisait que le gouvernement libéral devait modifier la *Loi sur la réforme du financement des élections* de manière notamment, à établir un régime limitant strictement les dépenses électorales des partis, associations de circonscription et candidats (Spiers 1986, 164).

C'est cet engagement qui a mené à la modification de la Loi en 1986. Dans les dispositions de la nouvelle loi, l'accent était mis sur les restrictions des dépenses d'élection. Aux termes de la *Loi sur le financement des élections* de 1986, la somme totale des dépenses électorales engagées par un parti enregistré ou par toute personne, société, syndicat, association ou organisation agissant au nom de ce parti, lors d'une campagne, ne peut être supérieure au produit obtenu en multipliant par 0,40 $, le nombre d'électeurs habilités à voter dans toute ciconcription où ce parti présente officiellement un candidat ou une candidate (Ontario, *Loi sur le financement*, paragraphe 39(1)). En ce qui concerne les candidats et les associations de circonscription, la somme totale de leurs dépenses électorales, qu'elles soient engagées par eux ou par toute autre personne, société, syndicat ou groupe agissant en leur nom, ne peut excéder le montant total obtenu en multipliant par 2,00 $ chacun des 15 000 premiers électeurs habilités à voter dans une circonscription donnée, en y ajoutant 1,00 $ pour chaque électeur au-delà des 15 000 premiers, jusqu'à concurrence de 25 000, et 0,25 $ pour chaque électeur au-delà des 25 000 premiers (*ibid.*, paragraphe 39(2)).

Les candidats des six plus grandes circonscriptions du nord peuvent, aux termes de la Loi, dépenser 5 000 $ au-delà de la limite permise, s'ils le désirent (*ibid.*, paragraphe 39(3)).

Ce système de limitation des dépenses a été utilisé dans deux élections provinciales, et les résultats sont relativement concluants. Comme la dernière de ces élections a eu lieu en septembre 1990, les données financières ne sont pas encore disponibles; les statistiques des élections générales de 1987 montrent cependant que le régime a atteint son objectif. Durant ces élections, les trois grands partis avaient le droit de dépenser environ 2 400 000 $ pour leurs activités électorales à l'échelle de la province. Dans la pratique, les libéraux ont dépensé 2 351 759 $, les conservateurs 1 960 807 $ et les néo-démocrates 1 381 823 $. En ce qui concerne les campagnes au niveau des circonscriptions, la limite moyenne des dépenses admissibles était d'environ 45 000 $. La plupart des candidats et candidates n'ont eu aucune difficulté à respecter cette limite, la moyenne des dépenses électorales dans les circonscriptions ayant été de 36 350 $ pour les libéraux, de 27 529 $ pour les conservateurs, et de 18 772 $ pour les néo-démocrates. Au total, les dépenses engagées par le PLO pour les campagnes menées par les associations de circonscription se sont élevées à 4 339 939 $, comparativement à 2 242 581 $ pour les néo-démocrates, et à 3 277 470 $ pour les conservateurs. Le grand total des dépenses d'élection selon les partis était donc de 6 691 698 $ pour les libéraux, de 5 238 277 $ pour les conservateurs, et de 3 624 404 $ pour les néo-démocrates (Ontario, Commission sur le financement 1987a). Par contraste, les conservateurs, les libéraux et les néo-démocrates avaient dépensé, pendant les élections générales de 1985, les plus coûteuses de l'histoire politique de l'Ontario, 13 074 207 $, 5 639 063 $ et 4 863 021 $ respectivement (Ontario, Commission sur les contributions 1985).

La limitation des dépenses en vigueur pendant les élections provinciales de 1987 a de toute évidence freiné l'escalade des dépenses d'élection. Grâce à ces limites, qui empêchent un parti donné de dépenser beaucoup plus qu'un autre, on a mis fin à la question de la manipulation des résultats de la campagne par des moyens financiers. Cela ne signifie toutefois pas que les dépenses engagées par les partis, les associations de circonscription et les candidats ne posent plus de problèmes. Selon Wearing (1990), les partis ont connu une forte hausse de leurs dépenses non reliées aux campagnes entre 1985 et 1987. En 1985, ces dépenses s'élevaient à 2 592 791 $ chez les conservateurs, à 827 969 $, chez les libéraux, et à 374 000 $, chez les néo-démocrates. En 1987, ces dépenses étaient passées à 4 141 113 $, 7 931 624 $ et 4 616 692 $ respectivement. En 1985, les dépenses totales du parti étaient de

15 666 998 $ pour les conservateurs, de 6 467 032 $ pour les libéraux, et de 5 237 721 $ pour les néo-démocrates, et en 1987, de 9 379 390 $, 14 623 322 $ et 8 241 096 $ respectivement (*ibid.*, 228–230).

Deux aspects méritent ici qu'on s'y attarde. Premièrement, il est difficile de limiter uniquement certains types de dépenses du parti et de s'attendre à une baisse des dépenses globales. En effet, les partis sont très habiles à trouver des moyens de servir leurs intérêts en contournant les règlements établis. Entre 1985 et 1987, tous les partis ont accru leurs dépenses non reliées aux campagnes, donc non réglementées, la hausse étant particulièrement forte chez les néo-démocrates. L'effet de ces dépenses sur le résultat des élections est tout aussi incertain que celui des dépenses électorales proprement dites. Tout comme on ne peut trouver de corrélation directe entre les dépenses électorales et les victoires remportées, il est impossible d'établir un lien entre ces dernières et les dépenses non reliées aux campagnes. En réalité, c'est uniquement en limitant l'ensemble des dépenses annuelles pouvant être engagées par les partis, les associations de circonscription et les candidats qu'on parviendrait à restreindre les dépenses générales de ces premiers. Deuxièmement, la Loi était censée limiter uniquement les dépenses durant les campagnes, périodes durant lesquelles, selon les libéraux et les néo-démocrates, l'influence de ces dépenses atteignait un sommet. La Loi a permis d'atteindre cet objectif.

Certaines des dispositions de la *Loi sur le financement des élections* ne font pas que des heureux. La Loi dispose que certaines activités ne sont pas considérées comme des dépenses d'élection. La plupart de ces exceptions ne prêtent pas à controverse, par exemple, celles qui ont trait aux dépenses engagées pour solliciter une investiture, au dépôt remis par le candidat ou la candidate, aux honoraires du vérificateur et aux frais de comptabilité. Mais la Loi exempte toutes les « dépenses engagées relativement à la gestion du parti politique ou de l'association de circonscription » (Ontario, *Loi sur le financement*, alinéa 1*g*)). En 1986, la commission statuait, au moment d'établir les lignes directrices sur les dépenses, que cette disposition couvrait toutes les dépenses engagées par les partis et les candidats durant une campagne électorale pour mener des recherches et des sondages d'opinion publique (Ontario, Commission sur le financement 1986b, G-24). À l'époque, la commission justifiait sa décision en faisant valoir que ces dépenses permettaient aux partis de se procurer les renseignements nécessaires pour mener des campagnes électorales efficaces. On soutenait en outre que cette activité se limitait aux bureaux centraux des partis, que tous les partis menaient de telles activités de manière égale, et que les dépenses

engagées au chapitre des recherches et des sondages n'étaient pas excessives[52].

À l'heure actuelle cependant, les membres de la commission représentant les néo-démocrates et les libéraux s'interrogent sur l'opportunité de cette disposition. Les néo-démocrates y ont toujours été opposés, voyant là une échappatoire permettant aux partis de dépenser d'importantes sommes d'argent à des activités de promotion, sous prétexte d'effectuer des « recherches » et de mener des « sondages ». Si, au contraire, le PLO a toujours été favorable à cette disposition, les représentants de ce parti au sein de la commission commencent à avoir des réserves, pour les mêmes raisons que leurs collègues néo-démocrates[53]. Les représentants du PCO restent cependant insensibles à ces critiques et font valoir que ces dépenses sont nécessaires et utiles pendant les campagnes électorales et ne devraient pas être limitées par l'État[54]. Étant donné que le président de la commission appuie également l'élimination de cette disposition, il y a lieu de croire que cette opinion est partagée par la majorité des membres de la commission.

Selon les représentants de tous les partis à la commission, une autre exemption au régime des plafonds de dépenses devrait faire l'objet d'une réforme. En effet, la Loi ne restreint en aucune façon les dépenses de publicité pouvant être engagées par le gouvernement lui-même pendant les campagnes électorales. Si cette question avait alimenté la controverse entre le parti au pouvoir et les partis d'opposition au début des années 80, on n'y a pas prêté beaucoup d'attention ces derniers temps, ce qui est certainement attribuable au fait que le gouvernement a de son propre chef limité ses dépenses de publicité pendant les campagnes électorales récentes[55]. Toutefois, le problème persiste et a suscité des critiques. Les porte-parole des trois grands partis ont souligné que les dépenses publicitaires non réglementées engagées par le gouvernement durant les campagnes électorales accordent au parti au pouvoir un avantage que ne partagent pas les partis d'opposition. Pour éliminer ce problème et garantir que tous les partis sont sur un pied d'égalité pendant les campagnes électorales, les représentants des partis au sein de la commission ont proposé que la Loi soit modifiée pour inclure des restrictions à l'exemple de celles actuellement en vigueur au Manitoba et en Saskatchewan, où les dépenses publicitaires faites par le gouvernement en temps d'élection sont limitées à la publicité jugée nécessaire dans l'intérêt du public[56]. Encore une fois, étant donné l'opinion générale de la commission sur cette question, et compte tenu de l'orientation généralement réformiste du gouvernement

néo-démocrate, il semble probable qu'une telle recommandation soit favorablement accueillie par le gouvernement.

Le dernier point sur lequel nous désirons nous attarder est probablement celui qui attirera le plus d'attention, suscitera le plus de commentaires et éveillera le plus de passions au cours des prochaines années. Tout comme au niveau fédéral, un régime de limitation des dépenses électorales applicable aux partis, aux candidats et à leurs militants semble mener inévitablement à des interrogations concernant les activités publicitaires, en période électorale, des groupes d'intérêt. On se demande en effet si ce genre de publicité ne viole pas l'esprit et la lettre de la limitation des dépenses, et comment la réglementer, s'il y a lieu, tout en respectant la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Les préoccupations suscitées à cet égard au cours des dernières années ne découlent cependant pas d'abus qui auraient été constatés relativement à la publicité faite par des groupes d'intérêt durant les deux dernières campagnes électorales provinciales menées sous le régime de la limitation des dépenses. Les représentants des partis et d'autres membres de la commission ont été unanimes à soutenir que ce type de publicité a joué un rôle très marginal dans ces campagnes électorales. Si la commission n'a pas tenu de statistiques sur les activités et les dépenses de ces « groupes d'appui », des recherches indépendantes, couplées à des estimations fondées, viennent cependant corroborer l'opinion générale. Ainsi, pendant les élections de 1990, quatre grands groupes ont orchestré des campagnes de publicité électorale, à savoir une coalition de fédérations d'enseignants et d'enseignantes, une coalition formée par l'Association médicale de l'Ontario et cinq syndicats représentant des travailleurs du domaine de la santé, le Syndicat national des travailleurs de l'automobile et la National Citizens' Coalition. Le groupe formé par les enseignants avait, selon les rapports, prévu de dépenser 250 000 $. Dans le cas du groupe médical, cette somme était de 50 000 $. Si le Syndicat national des travailleurs de l'automobile et la National Citizens' Coalition ont été réticents à dévoiler le montant dépensé à des fins de publicité, dans chaque cas, ce montant n'a probablement pas été supérieur à 100 000 $[57].

Ces chiffres sont minimes en regard des dépenses qui, toujours selon les rapports, ont été engagées par des groupes d'intérêt pendant les élections fédérales de 1988. Durant cette campagne, les groupes d'intérêt ont dépensé au total 4,5 millions de dollars, les groupes favorables au libre-échange ayant dépensé 3,4 millions de dollars, par opposition aux 800 000 $ engagés par les groupes s'y opposant[58]. Des dépenses de cette ampleur n'ont pas eu cours en Ontario, mais le débat

suscité par cette question lors des dernières élections fédérales a amené les principaux observateurs politiques et les dirigeants des partis de la province à prendre conscience du problème et à adopter des positions fermes et parfois opposées.

Les hauts responsables de la commission sont d'avis que, pour vraiment respecter le but et l'intention du régime de limitation des dépenses, il faut restreindre toutes les dépenses faites par des groupes d'intérêt. Il est proposé, comme règle générale, que toutes les dépenses faites par des groupes d'intérêt soient autorisées par un parti dûment enregistré, un candidat ou une candidate, que toutes les dépenses non autorisées soient interdites et que les groupes d'intérêt ne puissent invoquer l'argument de « la bonne foi » pour justifier l'expression d'une opinion à propos de questions d'intérêt public[59]. Donald MacDonald a fait valoir que sans cette règle, la limitation des dépenses devient inutile, puisque les partis et les candidats peuvent simplement engager des dépenses publicitaires par l'entremise de groupes d'intérêt « amis ». Dès qu'un parti ou un candidat se livre à cette pratique, soutient-on, d'autres suivront et on verra s'installer au Canada un régime de laisser-faire analogue à celui qui prévaut aux États-Unis et qui a eu pour résultat de réserver le processus électoral aux riches, de sorte que ce sont eux qui peuvent déterminer l'issue d'une élection. La publicité non réglementée des groupes d'intérêt est perçue comme une menace à la raison d'être du régime de limitation des dépenses[60].

Les membres représentant les libéraux et les néo-démocrates au sein de la commission ne partagent pas tous au même degré ces préoccupations et n'ont pas le même désir de les réglementer. Les représentants du PLO voudraient que l'on restreigne ces dépenses, pour les mêmes raisons avancées par M. MacDonald, mais les représentants néo-démocrates sont divisés à ce sujet[61]. Les uns comme les autres affirment que la publicité non réglementée des groupes d'intérêt peut vicier le principe et la pratique de la limitation des dépenses, tout en plaçant les groupes d'intérêt fortunés, particulièrement ceux du milieu des affaires, dans une position privilégiée pour influencer l'opinion publique en pleine campagne électorale. En outre, les représentants du NPDO sont d'avis que tant les dirigeants que les membres de leur parti seraient probablement favorables à l'interdiction de la publicité faite par des groupes d'intérêt, de manière à promouvoir l'égalité des chances pendant les campagnes électorales et à éviter l'émergence, en Ontario, de pratiques publicitaires semblables à celles observées pendant les élections fédérales de 1988 ou les élections américaines. Ils craignent qu'en l'absence de réglementation, les prochaines élections provinciales ne donnent lieu à une participation

sans précédent des gens d'affaires, qui utiliseraient alors tous les moyens à leur disposition, y compris la publicité, pour attaquer le NPDO et effrayer l'électorat ontarien. Bien que les groupes d'intérêt n'aient mené au cours des deux dernières élections aucune campagne publicitaire d'envergure, on craint la chose à l'occasion des prochaines élections. Un des représentants du NPDO a néanmoins émis des réserves à cet égard, disant craindre que l'on ne limite ainsi la liberté d'expression[62].

Toute tentative de l'État visant à réglementer ou interdire les dépenses d'élection par des groupes d'intérêt peut et a donné lieu à des critiques et à des contestations juridiques, pour le motif qu'elle constitue une violation de la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés*. On avance en effet que les personnes et les groupes ont, aux termes de la Charte, le droit inaliénable d'exprimer en tout temps leurs points de vue sur des questions politiques, y compris pendant les campagnes électorales. De plus, la liberté d'expression est saine dans une démocratie pluraliste et toute restriction de ce droit doit être soigneusement pesée. À ce jour, la publicité faite par les groupes d'intérêt n'a pas créé de problèmes qui appelleraient la limitation de ce droit « manifestement justifié dans une société démocratique libre » (Hogg 1985, 718).

Comme on l'a vu sur la scène fédérale en 1984, cet argument a été accepté par la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta dans la cause *National Citizens' Coalition Inc. c. Procureur général du Canada* (1984), dans laquelle la Cour a statué que la restriction des dépenses engagées par les groupes d'intérêt était inconstitutionnelle en vertu de la Charte. Cette décision a été saluée par les membres du PCO, car à leurs yeux, elle était fondée et juste, et protégeait adéquatement la liberté de la population et des groupes de s'exprimer, sans intervention ou contrôle de l'État[63]. La notion de liberté civile qui émane de cette décision est tellement forte, en fait, qu'elle est appuyée par l'ensemble des groupes politiques, même si certains membres du NPDO et du PLO se sont dits inquiets des restrictions législatives imposées à l'égard de la liberté d'expression des groupes d'intérêt[64].

Il ne faut cependant pas surestimer l'importance de la réserve exprimée par les néo-démocrates et les libéraux concernant la limitation des dépenses des groupes d'intérêt. Comme l'admettent d'ailleurs leurs porte-parole au sein de la commission, le NPDO et le PLO sont généralement en faveur d'une intervention de l'État visant à limiter ces dépenses. En outre, les hauts responsables de la commission, de même que son président, sont fermement convaincus que des restrictions imposées par l'État sur la publicité faite par les groupes d'intérêt pourraient résister à une enquête judiciaire. Donald MacDonald soutient

que la Cour suprême du Canada aurait vraisemblablement considéré la modification apportée en 1983 à la *Loi électorale du Canada* comme une « limite raisonnable » à la Charte, pour le motif qu'elle maintenait l'équité et l'équilibre du processus électoral[65]. Étant donné l'importance que le président et une majorité des membres de la commission accordent à cette question, et parce que les membres du NPDO sont également en faveur d'une telle limitation, on peut s'attendre à ce que la commission aussi bien que le gouvernement accordent la priorité à une modification de la *Loi sur le financement des élections* pour limiter les dépenses des groupes d'intérêt en période d'élection à celles autorisées pour les partis enregistrés. Une contestation juridique pourra possiblement être tentée, en invoquant sans doute la Constitution. La Cour suprême du Canada finira par être appelée à trancher la question de la légitimité constitutionnelle de la limitation des dépenses. L'évolution de cette question en Ontario attirera probablement l'attention de tous les observateurs politiques du pays préoccupés par cette question.

LA RÉGLEMENTATION DES CAMPAGNES À LA DIRECTION D'UN PARTI

Ce sont surtout les dispositions concernant la limitation des dépenses d'élection qui ont retenu l'attention dans les modifications apportées en 1986 au système de financement des partis politiques et des campagnes électorales, mais il y a aussi une autre disposition qui mérite qu'on s'y arrête. En effet, aux termes de la *Loi sur le financement des élections* de 1986, l'Ontario est devenue la première autorité législative au Canada à rendre obligatoire la divulgation des opérations financières relatives aux campagnes organisées dans le cadre de congrès à la direction d'un parti. La Loi stipule que tous les candidats et candidates à la direction d'un parti doivent s'inscrire auprès de la commission avant d'accepter n'importe quelle contribution qui sera utilisée en vue du congrès (Ontario, *Loi sur le financement*, paragraphe 15(1)). Le parti qui se propose de tenir un tel congrès doit soumettre à la commission une déclaration précisant la date de convocation officielle du congrès et celle fixée pour le scrutin. La Loi oblige en outre tous les candidats qui se présentent à tenir un registre de toutes les contributions reçues et de toutes les dépenses engagées en vue du congrès à la direction. Elle stipule également que ces contributions ne sont pas déductibles aux fins de l'impôt et qu'il faut indiquer le nom du donateur si elles dépassent 100 $. Enfin, la Loi dispose que tous ces renseignements doivent être fournis à la commission dans les six mois suivant le congrès à la direction, après quoi ils appartiennent au domaine public (*ibid.*, paragraphes 35(1) et 43(4)). Il faut noter que la réglementation

des congrès à la direction d'un parti ne porte que sur la divulgation publique des recettes et dépenses totales reçues ou engagées pendant le congrès, et sur la divulgation du nom des principaux donateurs. La Loi ne restreint en rien la source des contributions ou le montant total qu'un donateur peut verser, pas plus qu'elle ne limite les dépenses qu'un candidat à la direction peut engager pendant sa campagne.

Ces dispositions ont pour fondement la reconnaissance du fait que les congrès à la direction d'un parti ne sont pas des événements privés, ne relevant que du ressort des partis concernés. Au contraire, ces campagnes, particulièrement celles des grands partis, ont une connotation publique très importante, car les candidats élus deviendront des figures prédominantes de la scène politique, et pourraient éventuellement être appelés à occuper le poste de chef de l'opposition officielle ou celui de premier ministre. Les chefs jouent à tout le moins un rôle majeur dans la destinée de leur parti aussi bien que dans l'orientation du débat public concernant la voie que doit suivre la province. C'est pourquoi l'Assemblée législative a estimé important d'informer le public ontarien, par l'entremise de la commission, des relations financières entre les candidats et candidates, particulièrement celui ou celle qui remporte la victoire, et les grands bailleurs de fonds au sein de la population, des sociétés et des syndicats. On estimait en outre que la divulgation inciterait les candidats à élargir leur bassin de donateurs, de peur que le public ne leur reproche d'être trop étroitement liés à quelques intérêts financiers. Cette diversification des sources de financement ferait alors en sorte que les chefs ne seraient liés à aucun intérêt ou groupe d'intérêt donnés, ce qui augmenterait la confiance du public dans l'intégrité du système politique[66].

Seuls les conservateurs ont eu jusqu'ici à vivre ce processus d'un bout à l'autre et les libéraux viennent à peine de l'entamer pour la première fois. De plus, comme les états financiers peuvent n'être présentés à la commission que six mois après la fin du congrès, les rapports de la campagne organisée par le Parti progressiste-conservateur de l'Ontario n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction de la présente étude. L'analyse que l'on fera ici des dispositions législatives est donc forcément sommaire. Certains points retiennent cependant l'attention. D'abord, le délai de divulgation fait l'objet des mêmes critiques que le système général de divulgation prévu par la Loi, c'est-à-dire qu'il est trop long, et qu'il serait préférable qu'une divulgation préliminaire ait lieu avant la tenue du vote. Cette proposition prête cependant elle aussi flanc à la critique, en ce sens qu'elle imposerait un lourd fardeau administratif aux organisations des candidats et candidates à la direction d'un parti[67]. On pourrait cependant rétorquer à cela

que les problèmes administratifs ne seraient pas insurmontables, et que la divulgation préliminaire au scrutin est nettement plus utile aux délégués et aux déléguées à un congrès à la direction, et, au bout du compte au grand public, que si elle survient six mois après le fait.

En second lieu, il faut signaler que, si les représentants des trois grands partis au sein de la commission appuient les dispositions de la Loi relatives à la divulgation dans le cas des congrès à la direction, aucun ne s'est montré favorable à un élargissement de la réglementation par l'État du processus de sélection d'un chef. Les limites concernant les contributions reçues et les dépenses engagées par les candidats et candidates à la direction d'un parti pourraient être fixées selon les mêmes arguments qui justifient les dispositions générales en la matière. Pourtant, aucun représentant de parti et aucun agent du personnel de la commission n'a appuyé une telle mesure. Les représentants des partis ont été unanimes à dire que, mis à part l'intérêt du public concernant la divulgation, le processus de sélection d'un chef demeure une affaire interne qu'il est préférable de laisser aux soins des partis respectifs. Quant aux conflits d'intérêts qui pourraient résulter du processus lié aux contributions, ou aux problèmes qui pourraient se présenter dans le cas de dépenses excessives, tous les représentants ont affirmé qu'il s'agissait là de questions qui peuvent être résolues par des mécanismes d'autoréglementation et de discipline interne[68]. Comme il y a unanimité à cet égard, il est peu probable que les dispositions de la loi concernant les congrès à la direction ne fassent l'objet d'une réforme dans un proche avenir.

CONCLUSION

Le système de financement des partis politiques et des campagnes électorales en Ontario, tel qu'il a été établi par la *Loi sur la réforme du financement des élections* de 1975 est issu d'un scandale. Quinze ans après l'entrée en vigueur de cette loi, le système est de nouveau aux prises avec un autre scandale. Cependant, il ne faut pas évaluer le mérite du système en se fondant uniquement sur les situations et les problèmes récents. Pour comprendre et apprécier à fond le système de financement des partis politiques et des campagnes électorales en Ontario, il faut en connaître les origines, les mécanismes d'administration et d'application ainsi que les nombreuses dynamiques qui l'ont façonné au cours des seize dernières années.

Le système que l'on retrouve aujourd'hui en Ontario a été mis en place tant pour régler des problèmes précis liés au financement des partis et des campagnes électorales, que pour établir une ligne de conduite destinée à empêcher certains problèmes de faire surface à l'avenir.

Pour évaluer la valeur de ce système, il faut donc se fonder sur les critères suivants : les objectifs ont-ils été atteints et le système a-t-il réussi à rendre le processus de contributions plus ouvert, limitant ainsi l'influence d'un petit nombre d'intérêts financiers fortunés sur les activités des partis et des candidats ? A-t-il revitalisé les partis à tous les niveaux de l'organisation, en leur fournissant suffisamment de fonds pour entreprendre leurs activités ? Est-il adéquatement structuré et administré, de manière à permettre aux partis d'être compétitifs tout en éliminant la crainte que de puissants intérêts financiers viennent troubler l'impartialité des activités électorales ? La commission est-elle en mesure de surveiller en toute objectivité et de manière efficace la réglementation de ce système ?

En examinant ces questions, on en vient non seulement à bien comprendre le système de financement des activités politiques en Ontario, avec ses forces et ses faiblesses, mais aussi à mieux apprécier le genre de problèmes que ces systèmes connaissent, la diversité des solutions administratives susceptibles de les régler, et le succès et l'échec de ces solutions. À ce titre, le système de l'Ontario peut fournir de nombreux renseignements utiles concernant la théorie et la pratique du financement des activités politiques, sa réforme ainsi que les problèmes que présente un tel exercice. Une récapitulation des principales constatations peut donc révéler certaines grandes orientations concernant le fonctionnement du système de financement des activités politiques en Ontario, susceptibles d'intéresser la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

La constatation fondamentale qu'il faut dégager de cette étude est le fait que le système de financement des partis et des activités politiques de l'Ontario a assez bien réussi à atteindre les objectifs pour lesquels il avait été établi. La limitation des contributions a permis de réglementer et de restreindre de manière efficace les sommes qu'un donateur peut verser, tandis que les dispositions concernant la divulgation permettent d'informer le public de toutes les grandes contributions. Ces dispositions ont donc contribué à éliminer la possibilité que certains intérêts puissants n'influencent les activités des candidats et des partis — donc des députés et du gouvernement — en leur versant sous le couvert de la confidentialité d'importantes sommes d'argent. L'objectif premier de la commission Camp, qui était d'éliminer l'influence des « gros intérêts » par l'intermédiaire du processus de contributions a donc été atteint, et d'une manière qui est nettement profitable aux partis politiques. La limitation des contributions, jumelée aux dispositions sur les crédits d'impôt, a à la fois incité les partis à élargir leur bassin de donateurs et encouragé les petits

donateurs. Il en est résulté une augmentation du nombre total de donateurs comparativement à la situation d'avant 1975, les donateurs particuliers participant maintenant davantage au financement des partis politiques. Le système de contributions a eu pour effet d'encourager et d'accroître le soutien financier populaire des partis. Cette diversification des sources de financement a par ailleurs permis aux partis d'amasser suffisamment de fonds pour financer leurs opérations électorales et, de manière générale, leurs activités politiques.

Enfin, le nouveau système de contributions a dynamisé les associations de circonscription. Avant 1975, ces associations étaient, au mieux, marginales; la Loi en a fait des éléments importants de chacun des trois grands partis. Aujourd'hui, elles recueillent des fonds de façon permanente, prennent des engagements politiques au niveau local et participent aux campagnes électorales. Reconnues officiellement par la Loi, les associations de circonscription sont des entités juridiques qui doivent être dotées d'une structure administrative permanente, laquelle donne à ces associations le pouvoir légal de collecter des fonds en permanence. Cela a naturellement permis aux associations bien administrées d'amasser des fonds pour encourager les activités politiques locales, mais aussi pour appuyer de diverses façons les organismes centraux des partis, ainsi que pour encourager la population à participer au processus politique. La reconnaissance juridique des associations de circonscription a donc été la source d'avantages réels et potentiels pour la vie politique ontarienne.

Aucune analyse du processus de contributions en Ontario ne saurait être complète sans un examen critique de l'affaire Starr. Les événements qui ont entouré ce scandale ont plongé le système ontarien de financement des activités politiques dans une crise de confiance, tout en mettant en lumière la façon dont le processus de contributions peut être, et aurait été, l'objet d'abus. On peut tirer plusieurs leçons de cette expérience. D'abord, aucun système de contributions et aucun système de réglementation ne pourront être à l'abri des abus. Deuxièmement, l'affaire Starr a montré à la fois l'efficacité du processus de réglementation mis sur pied par le système et les méthodes par lesquelles le système peut être enfreint. Il est toujours possible d'enfreindre la Loi, mais les personnes qui veulent le faire sans coup férir devront surmonter d'importants obstacles. Il existe tout un réseau de mécanismes de vérification et d'observation qui permettent un examen formel et informel des personnes qui participent au processus de contributions.

Le système de réglementation qui existe en Ontario limite non seulement les contributions, mais aussi les dépenses d'élection pouvant être engagées, et c'est le fonctionnement de ce régime de limitation

des dépenses liées aux campagnes qui donne à penser que le système connaîtra d'autres réussites, mais aussi d'autres problèmes. Le débat se poursuit quant à savoir si ces plafonds sont nécessaires, mais 2 des 3 grands partis de la province appuient officiellement cette mesure, tandis que le troisième est prêt à s'en accommoder. Les trois grands partis affirment que la limitation des dépenses ne les empêchent en rien de communiquer leurs messages à l'électorat et que, dans les faits, elle égalise leurs capacités concurrentielles respectives. Peu importe que les dépenses excessives pendant les campagnes électorales aient ou non menacé la tenue d'élections justes en Ontario, le régime de limitation des dépenses empêche effectivement un parti quelconque, aujourd'hui ou dans l'avenir, de jamais disposer d'un avantage électoral simplement parce qu'il dépense plus. À ce titre, le régime de limitation des dépenses atteint donc son objectif premier.

Subsiste toutefois la question des dépenses effectuées pendant les campagnes électorales par des groupes d'intérêt. Si rien ne prouve de façon concluante qu'il y a un lien entre les dépenses électorales des partis ou des groupes d'intérêt, et le comportement des électeurs et électrices, de nombreux analystes craignent néanmoins que les activités publicitaires de groupes d'intérêt puissent exercer une influence sur l'électorat. De plus, comme les groupes de gens d'affaires disposent de ressources considérablement plus élevées que les groupes voués à des réformes sociales pour se livrer à ce genre d'activités publicitaires, on craint que la teneur du débat public ne soit infléchie en faveur des intérêts d'une élite constituée des grandes entreprises de la province et du pays, au détriment des simples électeurs. Le fait que des groupes d'intérêt puissent engager des dépenses électorales viole l'esprit et la pratique de la limitation des dépenses des partis et des candidats, parce que ceux-ci peuvent alors établir, ou être forcés d'établir des groupes de soutien apparemment « indépendants » pour promouvoir leurs intérêts partisans sans avoir à se soucier des restrictions légales.

Cela aurait pour effet, soutient-on, de provoquer une escalade du coût des campagnes politiques et d'alimenter la crainte que, pour pouvoir mener des campagnes électorales efficaces, les partis, les associations de circonscription et les candidats ne doivent disposer de fonds considérables, ce qui signifie que seules les organisations politiques fortunées, ou celles appuyées par de riches intérêts peuvent se livrer avec succès à des activités électorales. Fondée ou non, cette croyance, qui imprègne le discours politique concernant le mérite du système électoral, est nuisible à l'intégrité même de ce système. Tout comme la limitation des dépenses des partis, des associations de circonscription et des candidats était considérée comme nécessaire pour éliminer la

croyance voulant que le succès des campagnes électorales soit fonction de l'argent investi, de même le souci d'équité dans les campagnes électorales doit mener à un élargissement du régime des restrictions, de façon à couvrir aussi les activités des groupes d'intérêt. Autrement, il existe et il existera toujours entre la théorie et la mise en pratique de la limitation des dépenses électorales, un écart qui compromettra l'objectif des limites actuelles et menacera la confiance qu'a le public dans la probité de l'ensemble du système électoral. La restriction des activités publicitaires menées durant une campagne électorale par des groupes d'intérêt porte atteinte à la liberté d'expression aux termes de la *Charte canadienne des droits et libertés*, et cela donne matière à sérieuse préoccupation. La Charte prévoit cependant des limites à ce droit, dans le but de sauvegarder les intérêts sociaux touchés. Or, l'intégrité du système électoral est un acquis social de taille qui mérite une telle protection.

Dans l'ensemble, l'analyse du système de financement des activités politiques en Ontario débouche sur l'examen de diverses questions, depuis la nature de l'organisation administrative jusqu'à la portée de la réglementation, en passant par son code moral. Tout cela découle simplement du fait que l'État administre un champ d'activités humaines complexes, semé d'opinions et de valeurs contradictoires, qui revêt une importance cruciale pour les personnes, les partis et les groupes préoccupés par l'intégrité du système politique. En ce sens, la réforme électorale n'est pas uniquement un projet de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, mais un projet qui concerne toutes les personnes, tous les partis et tous les groupes intéressés. Elle ne réussira que si toutes ces forces s'unissent pour élaborer des réformes qui soient judicieuses, justes et raisonnables. Le défi est de taille, mais il est à la mesure du projet.

NOTES

Cette étude a été complétée en avril 1991.

L'auteur tient à remercier Leslie Seidle et les deux évaluateurs pour les observations faites à propos de la présente étude. Aussi il convient de signaler que, sans l'aide des nombreux représentants du Comité des dépenses électorales de l'Ontario et du ministère des élections de l'Ontario, il eût été impossible de la produire.

1. Un des scandales à l'époque était connu sous le nom « d'affaire Fidinam » (Surich 1975, 349).
2. À savoir l'Alberta et le Nouveau-Brunswick.

3. Ces commentaires ont été formulés par Hugh Mackenzie et Barrie Solandt Maxwell, lors d'entrevues avec l'auteur.
4. Entrevue personnelle, Penny Dickens.
5. Entrevues personnelles, Hugh Mackenzie et Barrie S. Maxwell.
6. Entrevue personnelle, Penny Dickens.
7. Entrevues personnelles, H. Mackenzie, B.S. Maxwell et P. Dickens.
8. *Ibid.*
9. Entrevue personnelle, Hugh Mackenzie.
10. *Ibid.*
11. Entrevues personnelles, H. Mackenzie, B.S. Maxwell et P. Dickens.
12. *Ibid.*
13. *Ibid.*
14. *Ibid.*
15. *Ibid.* Aussi, entrevues personnelles, Warren R. Bailie et Graham White.
16. Entrevues personnelles, H. Mackenzie, B.S. Maxwell et P. Dickens.
17. *Ibid.* Également entrevues personnelles avec des hauts responsables de la Commission sur le financement des élections.
18. Entrevues personnelles, Graham White et Carl Baar.
19. Entrevues personnelles, Penny Dickens et Barrie S. Maxwell.
20. Entrevues personnelles, Hugh Mackenzie et Barrie S. Maxwell.
21. Entrevue personnelle, Penny Dickens.
22. Entrevues personnelles, Donald C. MacDonald et certains des hauts responsables de la commission.
23. Entrevues personnelles, H. Mackenzie, B.S. Maxwell et P. Dickens.
24. À savoir la capacité d'un parti de virer des fonds à une association de circonscription relativement pauvre qui ne peut d'elle-même recueillir suffisamment d'argent pour mener des campagnes électorales efficaces.
25. En général, voir le *Globe and Mail* et le *Toronto Star* de juin 1989. En particulier, voir *Toronto Star*, 29 août 1990, A1; *Globe and Mail* et *Toronto Star*, 7 septembre 1990.
26. *Globe and Mail*, « Charity Makes Political Donations Prohibited Under Income Tax Act », 15 février 1989, A1.
27. Voir *Globe and Mail*, « Starr Firm's Aid to Liberal Candidate Over Limit », 9 juin 1989, A1; *Globe and Mail*, « Cheques from Starr's Group to Member

Were not Reported », 12 juin 1989, A1; *Globe and Mail*, « A Fascinating Query : Did Starr Act Alone ? », 14 juin 1989, A1; *Globe and Mail*, « Trail Littered with Names Since First Report », 26 juin 1989, A14.

28. *Globe and Mail*, avril 1990.
29. *Globe and Mail*, « Charges Laid over Election Spending », 19 juin 1990, A1.
30. Entrevue personnelle avec un haut responsable de la commission.
31. Entrevue personnelle, Donald C. MacDonald.
32. Entrevues personnelles, D.C. MacDonald, H. Mackenzie, B.S. Maxwell, P. Dickens et hauts responsables de la commission.
33. Entrevue personnelle, Donald C. MacDonald.
34. Entrevue personnelle avec un haut responsable de la commission.
35. Entrevues personnelles, D.C. MacDonald, H. Mackenzie, B.S. Maxwell, P. Dickens et hauts responsables de la commission.
36. *Globe and Mail*, « Starr Political Donation Scandal Raises Doubts on Fund Raising Law », 19 juin 1989, A18.
37. Entrevues personnelles, H. Mackenzie, B.S. Maxwell et P. Dickens.
38. *Ibid.*
39. Entrevues personnelles, Barrie S. Maxwell et Penny Dickens.
40. Entrevue personnelle, Hugh Mackenzie.
41. Entrevues personnelles, Warren R. Bailie et Hugh Mackenzie.
42. Entrevues personnelles, Warren R. Bailie et Graham White.
43. Entrevues personnelles, D.C. MacDonald, H. Mackenzie, B.S. Maxwell, P. Dickens, W.R. Bailie et hauts responsables de la commission.
44. Entrevue personnelle, haut responsable de la commission.
45. *Ibid.*
46. *Ibid.*
47. Entrevue personnelle, Donald C. MacDonald.
48. Entrevue personnelle, Hugh Mackenzie.
49. *Ibid.* Voir également Ontario, Commission sur les contributions (1982b, 158 et 159).
50. En effet, un examen des états financiers présentés pour les élections générales de 1981 révèle que des 125 candidats et candidates, ceux et celles qui affichaient les dépenses les plus élevées ont remporté la victoire dans 78 circonscriptions et ont perdu dans 47 autres, ce qui représente un taux de succès de 62 %. Dans 22 des circonscriptions où le candidat ayant engagé

le plus d'argent a perdu, celui-ci a dépensé 51 % de plus que le vainqueur. Pour les élections générales de 1985, les données sont encore plus frappantes. Des 125 circonscriptions, les candidats ayant le plus dépensé n'ont remporté la victoire que dans 64 de celles-ci, et ont perdu dans 61 autres, ce qui représente un taux de réussite de 51 %. Durant ces élections, on a compté 33 circonscriptions où le candidat qui a le plus dépensé a perdu, même s'il a dépensé en moyenne 51 % de plus que le vainqueur (Ontario, Commission sur les contributions 1981; Ontario, Commission sur le financement 1986a).

51. Entrevue personnelle, Hugh Mackenzie.
52. Entrevue personnelle, haut responsable de la commission.
53. Entrevue personnelle, Barrie S. Maxwell.
54. Entrevue personnelle, Hugh Mackenzie.
55. Entrevue personnelle, Graham White.
56. Entrevues personnelles, H. Mackenzie, B.S. Maxwell et P. Dickens.
57. Voir *Globe and Mail*, « A Pasting for the Liberals », 17 août 1990, A4; *Globe and Mail*, « Health Critics See Election Attention », 4 septembre 1990, A5.
58. Le solde, soit 300 000 $, a été consacré à des fins publicitaires ne traitant pas du libre-échange (Hiebert 1991).
59. Entrevues personnelles, Donald C. MacDonald et Warren R. Bailie. Ces derniers appuient les objectifs de la politique et le libellé législatif de la modification de 1983 apportée à la *Loi électorale du Canada*, qui éliminait l'ancien paragraphe 70.1(4), lequel portait sur la défense « de bonne foi ».
60. *Ibid.*
61. Entrevues personnelles, Barrie S. Maxwell et Penny Dickens.
62. Entrevue personnelle, Penny Dickens.
63. Entrevue personnelle, Hugh Mackenzie.
64. Entrevues personnelles, Barrie S. Maxwell et Penny Dickens.
65. Entrevue personnelle, Donald C. MacDonald.
66. Entrevues personnelles, hauts responsables de la commission.
67. Entrevues personnelles, H. Mackenzie, B.S. Maxwell et P. Dickens.
68. *Ibid.*

ENTREVUES

Baar, Carl, professeur de science politique à l'Université Brock, novembre 1990.

Bailie, Warren R., directeur général des élections en Ontario, octobre 1990.

Dickens, Penny, représentante du Nouveau Parti démocratique de l'Ontario à la Commission sur le financement des élections, octobre 1990.

MacDonald, Donald C., président de la Commission sur le financement des élections, octobre 1990.

Mackenzie, Hugh, représentant du Parti progressiste-conservateur de l'Ontario à la Commission sur le financement des élections, octobre 1990.

Maxwell, Barrie Solandt, représentant du Parti libéral de l'Ontario à la Commission sur le financement des élections, octobre 1990.

White, Graham, professeur de science politique à l'Université de Toronto, novembre 1990.

RÉFÉRENCES

Abréviations :

C.L.L.C.	Canadian Labour Law Cases
D.L.R.	Dominion Law Reports
L.O.	Lois de l'Ontario
L.R.O.	Lois révisées de l'Ontario
R.C.S.	Recueils des arrêts de la Cour suprême du Canada
S.C.	Statuts du Canada
S.R.C.	Statuts révisés du Canada

Canada, Comité spécial sur les dépenses électorales, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1971.

———, Comité sur les dépenses électorales, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

———, *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C. 1970-1971-1972, chapitre 63.

———, *Loi électorale du Canada*, S.R.C. 1970, chapitre 14 (1er supplément).

———, *Loi sur les dépenses d'élection*, S.C. 1973-1974, chapitre 51.

Globe and Mail, « Starr Political Donation Scandal Raises Doubts on Fund Raising Law », 19 juin 1989.

———, « Starr Fined $ 3 500 », 5 juillet 1991.

Hiebert, Janet, « Les groupes d'intérêt et les élections fédérales canadiennes », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Les groupes d'intérêt et les élections au Canada*, vol. 2 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

Hogg, Peter, *Constitutional Law of Canada*, 2e éd., Toronto, Carswell, 1985.

Lavigne c. O.P.S.E.U., (1987) 87 C.L.L.C. 14,044 (H.C. Ont.), infirmé par (1989) 89 C.L.L.C. 14,011 (C.A. Ont.), confirmé par (1991) 91 C.L.L.C. 14,029 (C.S.C.).

National Citizens' Coalition Inc. c. Procureur général du Canada, (1984) 11 D.L.R. (4th) 482 (C.B.R. Alb.).

Ontario, Assemblée législative, *Journal des débats*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1972.

———, Commission sur l'Assemblée législative, *Third Report*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1974.

———, Commission sur le financement des élections, *Rapport annuel*, Toronto, CFE, 1986a.

———, Commission sur le financement des élections, *Guidelines for Chief Financial Officers*, Toronto, CFE, 1986b.

———, Commission sur le financement des élections, *Rapport annuel*, Toronto, CFE, 1987a.

———, Commission sur le financement des élections, *Statistical Report on Candidate and Campaign Reimbursements*, Toronto, CFE, 1987b.

———, Commission sur le financement des élections, *Rapport annuel*, Toronto, CFE, 1988.

———, Commission sur les contributions et les dépenses électorales, *Rapport annuel*, Toronto, CCDE, 1975.

———, Commission sur les contributions et les dépenses électorales, *Rapport annuel*, Toronto, CCDE, 1976.

———, Commission sur les contributions et les dépenses électorales, *Rapport annuel*, Toronto, CCDE, 1980.

———, Commission sur les contributions et les dépenses électorales, *Rapport annuel*, Toronto, CCDE, 1981.

———, Commission sur les contributions et les dépenses électorales, *Rapport annuel*, Toronto, CCDE, 1982a.

———, Commission sur les contributions et les dépenses électorales, *Canadian Election Reform : Dialogue on Issues and Effects*, Toronto, CCDE, 1982b.

———, Commission sur les contributions et les dépenses électorales, *Rapport annuel*, Toronto, CCDE, 1985.

———, *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.O. 1970, chapitre 217.

———, *Loi sur la réforme du financement des élections*, L.O. 1975, chapitre 12.

———, *Loi sur le financement des élections*, L.O. 1986, chapitre 33.

———, *Loi sur les compagnies*, L.R.O. 1970, chapitre 53.

Spiers, Rosemary, *Out of the Blue : The Fall of the Tory Dynasty in Ontario*, Toronto, Macmillan, 1986.

Starr c. Ontario (Commissioner of Inquiry), (1989) 62 D.L.R. (4th) 702 (C.D. Ont.), confirmé par (1990) 64 D.L.R. (4th) 285 (C.A. Ont.), infirmé par [1990] 1 R.C.S. 1366.

Surich, Jo, « Keeping Them Honest : Election Reform in Ontario », dans Donald C. MacDonald (dir.), *Government and Politics in Ontario*, Toronto, Macmillan, 1975.

Toronto Star, 12 août 1990, p. B1.

Van Loon, Rick, et Michael Whittington, *The Canadian Political System : Environment, Structure and Process*, 4e éd., Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1987.

Wearing, Joseph, « Political Parties : Fish or Fowl ? », dans Donald C. MacDonald (dir.), *Government and Politics of Ontario*, 3e éd., Scarborough, Nelson Canada, 1985.

———, *Strained Relations : Canadian Parties and Voters*, Toronto, McClelland and Stewart, 1988.

———, « Ontario's Political Parties : The Ground Shifts », dans Graham White (dir.), *The Government and Politics of Ontario*, 4e éd., Scarborough, Nelson Canada, 1990.

3

LA POLITIQUE ET L'ARGENT EN COLOMBIE-BRITANNIQUE

Terry Morley

LA COLOMBIE-BRITANNIQUE n'a jamais vraiment été tentée d'embrasser les humeurs politiques régnant ailleurs au Canada. Il n'est pas surprenant dès lors que les gouvernements qui se sont succédé à la tête de la province n'aient pas adhéré à l'esprit de réforme qui a suivi la parution du *Rapport fédéral du Comité sur les dépenses électorales* en 1966 (Canada, Comité 1966).

Ils ont au contraire maintenu un régime qui réglemente de façon modérée le financement des partis et des élections. Les deux grands partis qui manœuvrent dans ce cadre sont, de ce fait, libres d'utiliser des moyens très différents pour recueillir des fonds, les répartir entre les ailes du parti et les dépenser à travers leurs diverses activités politiques. Le contraste idéologique marqué qui existe entre le parti Crédit social et le Nouveau Parti démocratique (NPD) explique pour une part les moyens différents auxquels ils ont recours. Mais leur conception opposée du Canada les justifie plus encore. Le Crédit social n'a pas de lien formel avec les partis en lice sur la scène fédérale, tandis que le NPD considère son parti et le Canada comme formant un tout. Cette différence, qui sera reprise au cours de notre étude, se reflète également dans les stratégies de financement des partis politiques.

Les réformes majeures concernant les ressources financières des partis semblent avoir pour origine aussi bien les travaux de l'analyste politique Khayyam Paltiel[1] que la souveraineté des législatures et la volonté des partis politiques. Elles reposent sur les trois principes fondamentaux suivants :

1. Il faut attribuer des fonds publics à l'activité politique partisane;
2. La loi doit fixer des limites aux contributions et aux dépenses ayant pour objet l'obtention d'un mandat électif public;

3. Le montant des contributions reçues et des dépenses engagées par les partis politiques et les candidats à un mandat électif doit être rendu public.

De nombreuses personnes, y compris le spécialiste de l'ordre social et constitutionnel John Rawls, avaient prévu la nécessité de procéder à de telles réformes. M. Rawls soutient que « [...] les partis politiques doivent être rendus indépendants des intérêts économiques privés par l'attribution de revenus fiscaux qui leur permettent de jouer leur rôle dans le système constitutionnel » (Rawls 1971, 225 et 226). L'analyse de la théorie démocratique proposée par M. Rawls révèle les trois raisons de cette position.

La première raison a trait à l'égalité. Les candidats et candidates qui envisagent sérieusement un mandat public doivent jouir de chances et de ressources assez égales pour engager et réussir leur entreprise. Sont réputés sérieux les candidats appuyés par un parti, ou du moins par un parti établi.

La seconde raison résulte de l'idée que l'on se fait traditionnellement du comportement des élus de la nation, c'est-à-dire des candidats victorieux. Ceux-ci sont censés travailler pour le bien public plutôt qu'obéir à des ordres émanant d'intérêts privés. Si l'on admet que celui qui paie l'orchestre décide de la musique, alors les « musiciens » élus devraient recevoir des subventions publiques plutôt que des dons privés, ce qui réduirait l'influence que peuvent exercer des groupes puissants (tels les groupements de gens d'affaires ou de syndicats) sur les élus. Ce serait aussi un moyen de s'assurer que des particuliers n'obtiennent pas des faveurs du gouvernement en raison de la part financière qu'ils ont prise à la campagne électorale. Les contrats gouvernementaux, les nominations associées au népotisme et l'accès au processus décisionnel gouvernemental font partie de telles faveurs.

La troisième raison s'appuie sur la croyance qu'un financement adéquat des opérations électorales stimulerait le débat politique. Débattre abondamment des questions à l'ordre du jour répond à la notion de mœurs démocratiques lesquelles, dans les régimes qui se veulent tels, doivent être de toute évidence nourries et renforcées.

Ces considérations ont indubitablement influé sur les différents instruments de la réforme de la politique électorale menée au Canada depuis vingt ans, au niveau fédéral et dans la plupart des provinces. Bien qu'elle ne dispose pas d'autant d'instruments de réforme qu'on en trouve ailleurs, la Colombie-Britannique a tout de même été influencée par ces réflexions sur la nature de la démocratie constitutionnelle. Elle est certes différente des autres provinces, mais pas totalement.

Les provinces et l'État fédéral utilisent, en les combinant diversement, huit instruments de réforme essentiels :

1. L'interdiction légale formulée dans les anciennes réformes contre « les manœuvres frauduleuses consistant, par exemple, à offrir ou à accepter des pots-de-vin, à soudoyer des électeurs, notamment au moyen de boissons alcooliques, ou, dans certaines circonstances, à les amener aux bureaux de vote » (Paltiel 1970, 111). Depuis le scandale du Pacifique, les candidats et candidates sont tenus de rendre compte de l'utilisation de leurs fonds électoraux en nommant des agents officiels. Dans la plupart des cas, les contributions doivent être versées auprès des agents officiels. Et participer à l'élection d'un candidat moyennant rétribution ou dans le but d'obtenir un emploi immédiat ou futur constitue une manœuvre frauduleuse (*ibid.*, 113). Toutes les provinces ont suivi l'initiative du gouvernement fédéral et ont adopté ces dispositions sous une forme ou sous une autre.
2. Le régime des crédits d'impôt permet à ceux et celles qui participent au financement de partis politiques inscrits ou de candidats et candidates à certains mandats électifs de réclamer, dans leur déclaration de revenus, le remboursement d'une partie de leur contribution, sous forme de dégrèvement fiscal ou de remboursement s'ils n'ont pas d'impôt à payer. Dans la mesure où le Trésor public renonce ainsi à des sommes qu'il percevrait autrement, ce régime peut apparaître comme une forme de subvention publique. L'État fédéral et huit provinces ont adopté cette mesure.
3. Les subventions directes en espèces proviennent des deniers publics et sont versées à des candidats et candidates ou à des partis politiques inscrits. Les huit gouvernements qui appliquent ce régime au Canada prévoient différentes règles d'admissibilité.
4. La réglementation de la publicité électorale permet aux candidats et candidates à certains mandats électifs ainsi qu'aux partis politiques inscrits d'obtenir un temps d'antenne plus facilement que les annonceurs privés. Ils bénéficient d'un certain temps d'antenne gratuit, et les radiodiffuseurs doivent leur accorder des périodes supplémentaires payantes, proportionnelles au nombre de sièges détenus par chaque parti avant le déclenchement des élections. Le Manitoba et la Saskatchewan réglementent même la publicité gouvernementale en période de campagne électorale.
5. Les formations politiques doivent obtenir le statut de parti politique inscrit pour pouvoir profiter des avantages décrits plus haut. Ce statut leur confère également des obligations, que nous décrivons ci-dessous.

6. Les huit administrations gouvernementales qui octroient des subventions directes imposent également certaines limites aux dépenses des partis inscrits et des candidats aux élections. Quatre administrations limitent les contributions et trois d'entre elles, l'Ontario, le Québec et le Nouveau-Brunswick, restreignent également les dépenses. L'Ontario, le Québec et l'Alberta fixent aussi des limites aux contributions provenant de l'extérieur de la province, y compris les virements de fonds provenant des partis fédéraux. Le Québec interdit aux partis et aux candidats d'accepter des dons de compagnies, de syndicats ou de tout individu qui n'est pas un électeur ou une électrice de la province.
7. Huit administrations exigent que la provenance des contributions individuelles soit rendue publique, y compris celles émanant de compagnies ou d'autres entités collectives. La Nouvelle-Écosse demande seulement que le montant total des contributions soit publié. Certaines dépenses de nature politique doivent également être divulguées, particulièrement celles que les candidats et les partis font pendant les campagnes électorales.
8. L'Ontario dispose d'une commission sur le financement des élections qui a pour mission de surveiller les activités de collecte et de dépense de fonds à des fins politiques. Cette commission a le pouvoir d'imposer des sanctions en cas d'infraction aux règles. Presque partout ailleurs au Canada, le directeur général des élections dispose de pouvoirs similaires, parfois plus restreints, et agit généralement selon les préceptes d'indépendance que le public attend de lui vis-à-vis du gouvernement en place. Les tribunaux canadiens peuvent aussi redresser tout manquement à la loi. En Ontario cependant, la commission doit donner son autorisation pour que certaines poursuites judiciaires soient engagées.

LA RÉGLEMENTATION APPLICABLE

À la lumière des réformes décrites plus haut, il semble logique de s'arrêter d'abord sur les lacunes des dispositions réglementaires de la Colombie-Britannique, avant d'examiner ces dispositions en détail. Ensuite, on comprendra mieux le régime en vigueur dans la province en le comparant à ceux généralement appliqués ailleurs au Canada. En Colombie-Britannique,

- Le Trésor public ne verse aucune subvention directe aux partis politiques ou aux candidats et candidates à l'Assemblée législative.
- La loi ne fixe pas de limite aux dépenses effectuées pendant ou entre les campagnes électorales.

- La loi n'en prévoit pas non plus pour les contributions, ni n'exige la divulgation des contributions individuelles.
- Aucune commission n'a le mandat de superviser les finances politiques.

Néanmoins, certaines règles régissent la collecte et la dépense de fonds afférentes à l'élection des membres de l'Assemblée législative. Ainsi, le régime suivant s'applique[2] :

1. En plus d'interdire la corruption, la *Corrupt Practices Prevention Act* exigeait, trois ans avant qu'une loi fédérale ne le fasse, que les candidats et candidates désignent un agent officiel, seul habilité à autoriser les dépenses électorales. Un rapport de dépenses d'élection devait être présenté au directeur du scrutin, sous peine d'amende, et toute fausse déclaration constituait un délit. Outre cette loi, trois autres textes ont énoncé les règles appliquées aux élections postérieures à 1871[3]. En 1920, ces quatre textes ont été fusionnés dans la *Provincial Elections Act* dont la *Loi électorale* tire sa structure.

   Plus récemment, la modification du *Labour Relations Act*, en 1961, a apporté le changement le plus significatif à la notion légale de corruption en matière de financement politique en Colombie-Britannique. Cette modification interdisait aux syndicats d'utiliser à des fins politiques les cotisations retenues à la source. La disposition allait plus loin en défendant aux employeurs de verser les cotisations perçues des employés et employées aux syndicats qui ne s'engageaient pas, par écrit, à s'abstenir d'employer ces sommes à des fins politiques. Cette mesure visait manifestement le Nouveau Parti démocratique (NPD), et a suscité une controverse considérable dans la province (Paltiel 1970, chapitre 7). Elle a été abrogée après l'accession au pouvoir d'un gouvernement néo-démocrate en 1973.
2. En 1979, l'Assemblée législative, suivant les recommandations de la Commission royale sur la réforme électorale (Colombie-Britannique, Commission 1978)[4], a modifié la loi de l'impôt sur le revenu provinciale afin d'octroyer des crédits d'impôt pour les contributions versées à des partis politiques reconnus et à des candidats officiels. Cette disposition reproduit le régime prévu par la *Loi de l'impôt sur le revenu* fédérale. Celle-ci stipule qu'un particulier peut déduire de l'impôt qu'il doit une fraction du montant total des contributions qu'il a versées pendant l'année à un « parti politique reconnu » ou à un « candidat » (d'après la définition donnée à ces termes dans la *Loi électorale*) en vertu des conditions suivantes :
   a. 75 % du total lorsque celui-ci ne dépasse pas 100 $;

b. 75 $ plus 50 % de la différence entre 100 $ et le total si celui-ci n'excède pas 550 $, ou
c. le plus petit des montants suivants :
   (i) 300 $ plus 33,33 % de la différence entre 550 $ et le total si celui-ci dépasse 550 $, ou
   (ii) 500 $.

La loi définit un « parti politique reconnu » comme « a bona fide affiliation of electors comprised in a political organization that has as a prime purpose the fielding of candidates for election to the Legislative Assembly ». Elle prévoit l'émission de reçus officiels et établit que les associés d'une compagnie qui verse des contributions peuvent déduire une partie des sommes payées.

3. Bien que la Colombie-Britannique ne dispose pas de règles particulières en ce qui concerne l'accès aux médias, les règles imposées aux radiodiffuseurs par l'organisme responsable (le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes), pour les élections fédérales, s'appliquent aussi aux élections provinciales.
4. La Colombie-Britannique reconnaît depuis longtemps l'existence des partis politiques. Il est important de le signaler car, à l'échelon fédéral et dans la plupart des autres provinces, cette reconnaissance a plutôt suivi l'élan réformateur donné par le professeur Paltiel et le Comité sur les dépenses électorales.

Dès 1920, la *Provincial Elections Act* exigeait non seulement des candidats et candidates, mais également du « bureau central de chaque parti politique » qu'ils produisent un rapport sur leurs dépenses électorales. Les dispositions importantes de la *Loi électorale* sont énoncées à l'article 176, ainsi libellé :

(1) Within 60 days after polling day, the secretary and treasurer of the central committee of every political party, or other officers who acted in that capacity, shall transmit to the chief electoral officer a true return, in Form 29, or to the like effect, containing, as respects the political party, statements in detail of all
(a) electoral expenses; and
(b) disputed and unpaid claims of which the secretary or treasurer is aware.

(2) A political party within the meaning of this section is an affiliation of electors comprised in a political organization which has expended money in the support of any candidate in the election.

La *Constitution Act* définit aussi, dans son article 1, le « parti politique reconnu » comme : « an affiliation of electors comprised in a political organization whose prime purpose is the fielding of candidates for election to the Legislative Assembly [...] »

Certes, la Colombie-Britannique ne possède pas de système officiel d'inscription des partis politiques. Néanmoins, leurs noms figurent sur les bulletins de vote suivant les instructions des chefs de parti[5]. Le directeur général des élections peut se servir des trois définitions similaires du mot « parti », mentionnées plus haut, pour s'assurer que les groupes politiques concernés et les candidats et candidates à l'Assemblée législative liés à ces groupes déclarent leurs dépenses conformément à la *Loi électorale*.

Naturellement, le directeur général des élections jouit d'une grande liberté pour interpréter les règles et décider de leur mode d'application. L'article 174 énonce que nul ne peut être « engaged or employed for payment or promise of payment » pour « the purpose of promoting or procuring the election of a candidate at election ». Il interdit en outre à quiconque de rétribuer ou de promettre une rémunération à quelqu'un dans ce but, sauf pour les dépenses suivantes :

(a) the personal expenses of the candidate;
(b) the expenses of printing and advertising, and the expenses of publishing, issuing and distributing addresses and notices;
(c) the expenses of stationery, messages, postage and telegrams;
(d) the expenses of public meetings;
(e) the expenses of a central committee room, and of not more than one committee room in each polling division;
(f) the expenses of transporting voters to and from polling places in the electoral district, but not from one electoral district to another electoral district;
(g) the expenses incurred by the employment of clerks and scrutineers.

Cette disposition, qui n'a pas été rigoureusement appliquée, visait sans doute à empêcher les candidats et candidates d'acheter des voix avec des promesses d'emploi. Il est vrai que les exceptions prévues permettraient d'offrir certains emplois, bien que concrètement, la plus grande partie du travail électoral accompli de nos jours moyennant rémunération tombe, au sens strict, sous le coup de cette interdiction. Un directeur général des élections ne peut ignorer cette réalité.

Il est plus surprenant que l'on n'applique pas la disposition exigeant que les candidats et candidates ou le bureau central des partis fassent

un rapport sur leurs dépenses, sous serment ou par une déclaration solennelle devant un commissaire à l'assermentation. On peut comprendre que le candidat d'un petit parti (le Human Race Party) à une élection partielle affirme : « Dieu est mon témoin[6]. » Mais il est révélateur qu'un employé du caucus du NPD, n'ayant pas qualité de commissaire à l'assermentation, ait attesté le rapport de la direction du parti lors d'une autre élection partielle et qu'une lettre d'un dirigeant du NPD, ne portant la signature d'aucun témoin, ait tenu lieu de rapport du bureau central du parti pour des élections partielles à Point Grey et Nanaimo[7].

Cela ne signifie pas pour autant que ces rapports ne sont pas authentiques et, en tout état de cause, une amende « d'au moins 200 $ et d'au plus 1 000 $ » punit le manquement aux dispositions de la loi dans ce domaine. Toutefois, l'efficacité du système actuel comme moyen d'information précis sur les dépenses électorales est douteuse.

Les rapports de dépenses électorales sont transmis au directeur général des élections qui les publie avec son propre rapport d'élection. Ce document, que l'on pouvait auparavant se procurer auprès de l'éditeur officiel de la province, est maintenant publié par Crown Publications, une compagnie privée formée d'anciens employés de l'éditeur officiel et qui détient à présent les droits de distribution des publications gouvernementales.

Il importe, enfin, de signaler que le parti Crédit social a utilisé une autre méthode pour déclarer ses dépenses électorales et administratives, ainsi que le montant des contributions reçues (mais non les contributions individuelles). Le parti Crédit social de la Colombie-Britannique est une société enregistrée en vertu de la *Society Act* sous le numéro S-0003562. Le parti fut enregistré initialement le 29 avril 1949 sous le nom de British Columbia Social Credit League; il a changé de nom le 31 mars 1978.

La loi précitée n'oblige pas les partis politiques à s'inscrire et peu d'entre eux l'ont fait. Le Crédit social a pris cette décision en 1949 pour protéger son nom et, ne détenant alors ni siège ni réel espoir d'en obtenir un, pour convaincre les autres autant que lui-même de l'existence effective du mouvement créditiste en Colombie-Britannique. Le parti n'a jamais demandé sa radiation, sans aucun doute pour éviter la publicité négative qui aurait accompagné un tel geste. Ces dernières années et vraisemblablement pour des raisons similaires, les membres d'autres formations politiques non représentées à l'Assemblée législative ont demandé leur inscription. Tel est le cas du Parti réformiste du Canada, qui souhaite prendre place sur l'échiquier politique de la province.

La loi n'impose pas aux partis politiques inscrits de divulguer leurs états financiers, mais chacun peut choisir de le faire. Si un parti politique ou une compagnie prend cette décision, il doit soumettre au registraire des sociétés, dans les trente jours suivant l'assemblée générale annuelle, une liste de ses administrateurs et administratrices ainsi que les états financiers présentés à l'assemblée. Ce tableau doit comprendre un état des recettes et dépenses, des pertes et profits, la provenance et l'utilisation des fonds ainsi qu'un bilan couvrant la période (en général un an) visée par le rapport. Le parti doit aussi produire le rapport des vérificateurs.

Le Crédit social de la Colombie-Britannique a décidé de faire un rapport sur sa situation. En conséquence, le public a accès aux renseignements financiers dont la *Society Act* exige la divulgation. Malheureusement, le dossier original a disparu au début des années 80. Bien que le registraire ait demandé, en 1986, des copies des rapports annuels et des états financiers des années 1950 à 1984, l'information n'est toujours pas accessible[8]. On peut consulter un dossier temporaire de l'état financier de 1985.

Le parti ayant opté pour le statut de société soumise à la présentation de rapports, un gouvernement créditiste pourrait un jour recourir à une réforme obligeant tous les partis politiques à s'inscrire, conformément à la *Society Act*. Le paragraphe 38(1) de cette loi permet au registraire de rendre une ordonnance conférant aux partis le statut de société soumise à la présentation d'un rapport. Toutefois, d'autres raisons pousseront peut-être le Crédit social à revenir sur son choix de société inscrite. Un seul suffrage a fait la différence dans une récente lutte pour la désignation dans la circonscription de Burnaby–Edmonds. Le candidat perdant a interjeté appel devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique pour qu'elle annule la désignation. Bien que, de façon générale, les tribunaux aient toujours hésité à s'immiscer dans le fonctionnement interne des partis politiques au Canada, ils ont souvent été appelés à trancher des différends au sein de sociétés inscrites. Le juge a donc annulé la désignation et a ordonné au Crédit social de tenir une nouvelle assemblée. Il est certain que cette décision va faire réfléchir les dirigeants et les dirigeantes de tous les partis politiques sur l'inscription à titre de société et risque de rendre moins attrayant, pour un gouvernement créditiste, le principe de l'inscription obligatoire.

LES PARTIS EN COLOMBIE-BRITANNIQUE

La résistance au mouvement de réforme qui a suivi le dépôt du *Rapport du Comité sur les dépenses électorales* (Canada, Comité 1966), les dispositions officielles particulières et les perspectives de changement

qui caractérisent la Colombie-Britannique reflètent le système de partis dont la province s'est dotée. Ce système traduit à son tour des divisions fondamentales et d'anciennes convictions. Il est donc utile de présenter sommairement le contexte dans lequel les partis évoluent avant d'examiner en détail leurs pratiques financières. Non seulement les dispositions réglementaires qu'applique la Colombie-Britannique au financement des élections et des partis politiques diffèrent-elles sensiblement de celles qu'observent l'État fédéral et les autres provinces (exception faite, peut-être, de Terre-Neuve), mais encore les activités politiques y obéissent-elles à des règles et à des restrictions que l'on ne retrouve nulle part ailleurs au pays.

Depuis la consolidation du système des partis au début du siècle jusqu'en 1933, le Parti libéral et le Parti conservateur ont dominé la vie politique de la province, se relayant à la tête du gouvernement. Quelques députés travaillistes et socialistes siégaient à l'Assemblée législative, mais ne jouaient pas un rôle important dans la vie politique de la province. En 1933, lorsque s'écroula le régime conservateur dirigé par Simon Fraser Tolmie, la Co-operative Commonwealth Federation (CCF), nouvellement créée, réussit à prendre le second rang avec 31,5 % des voix et à remporter 7 sièges. Les libéraux, avec 34 sièges, soit 41,7 % des voix, bénéficiaient d'une confortable majorité alors que les autres, pour la plupart des conservateurs se présentant sous d'autres bannières, obtenaient 6 sièges.

Avec l'arrivée d'un parti socialiste disposant d'un appui populaire considérable prenait fin l'alternance traditionnelle au pouvoir des deux partis établis. Les libéraux et les conservateurs, poussés par la tendance à l'alliance partisane qui régnait pendant la guerre, formaient une coalition. En 1941, le succès de la CCF, qui obtenait plus de voix que tout autre parti (33,4 % contre 32,9 % pour les libéraux) et remportait 14 sièges, contribuait à cimenter ce nouveau bloc. Dans les années de l'après-guerre, l'idée se répandait qu'il fallait procéder à un certain rassemblement des forces politiques favorables à la libre entreprise afin d'empêcher l'accession au pouvoir des socialistes.

Cependant, des tiraillements entre les partenaires de cette coalition, qui continuaient à s'affronter sur la scène fédérale, entraînaient la rupture de l'entente en 1951. Profitant alors du sentiment d'insatisfaction générale à l'égard de ceux qui avaient maintenu la coalition plus longtemps que beaucoup dans la province ne l'avaient souhaité et du système de vote préférentiel transférable récemment institué, W.A.C. Bennett faisait du Crédit social le nouvel instrument destiné à empêcher la CCF de former le gouvernement.

M. Bennett, député conservateur qui avait quitté son parti après une défaite lors d'une course à la direction, est demeuré premier ministre pendant vingt ans, gagnant successivement six autres élections. La CCF (qui devenait le Nouveau Parti démocratique (NPD) après 1961) remportait le tiers des voix pendant cette période, mais le Crédit social gagnait régulièrement 10 % de voix en plus ainsi qu'une majorité de sièges. Les libéraux, les conservateurs et quelques candidats indépendants obtenaient de 20 à 25 % du suffrage, mais cela ne leur donnait jamais que quelques sièges. Le Crédit social constituait la seule solution valable au NPD et M. Bennett ne se privait pas, à l'Assemblée législative et en campagne électorale, de mettre l'électorat en garde contre le fléau socialiste.

Finalement, le Crédit social de M. Bennett perdait les élections de 1972. Le NPD, avec 39,6 % des suffrages, remportait 38 des 55 sièges. Le Crédit social obtenait 31,2 % des voix et 10 sièges, tandis que les libéraux et les conservateurs se contentaient de 29,1 % des voix et de 7 sièges.

Les citoyens et citoyennes de la province qui ne prisaient guère la perspective du socialisme et les initiatives du NPD, tirèrent profit des surprises et des caprices du scrutin majoritaire uninominal à un tour (W.A.C. Bennett avait aboli le vote préférentiel après le scrutin de ballottage de 1953). Se croyant majoritaires, ils cherchèrent un nouvel instrument pour défaire le gouvernement néo-démocrate de Dave Barrett.

Cet instrument, ce fut le Crédit social rénové. Pendant un certain temps, les libéraux, ou un groupe nouveau les rassemblant avec les conservateurs dans un « mouvement majoritaire », semblèrent sur le point de remplacer le Crédit social comme solution au NPD. Mais le Crédit social disposait de ressources supérieures : il bénéficiait d'organisateurs chevronnés, de plus de sièges qu'aucun autre parti à l'Assemblée législative, et était dirigé par un chef qui, fils de W.A.C. Bennett, portait un nom célèbre. Une rumeur convaincante sur un fonds secret administré par les Bennett et qui pourrait servir à tout effort de restauration, courait aussi en sa faveur.

Vers la fin de 1975, le premier ministre néo-démocrate, Dave Barrett, déclenchait des élections. Son parti obtenait 39,2 % des voix, un résultat presque identique à celui qui l'avait porté à la tête du gouvernement trois ans auparavant. Mais le Crédit social recueillait 49,3 % des suffrages et une nette majorité de sièges (le NPD remporta 18 sièges, le Parti libéral et le Parti conservateur en obtinrent un chacun). Les libéraux et les conservateurs n'avaient que 11,1 % du suffrage exprimé. Le Crédit social étant redevenu le représentant du sentiment anti-socialiste,

favorable à la libre entreprise, les petits partis devaient continuer leur descente dans la faveur populaire au cours des trois élections suivantes. Après 1979, l'Assemblée législative ne comprenait plus que des députés du Crédit social et du NPD : le bipartisme avait pris sa revanche.

Les valeurs qui fondent le système de partis de la Colombie-Britannique sont donc éloignées des valeurs clés d'autres systèmes au Canada, y compris de celles qui caractérisent le système fédéral de partis dans la province. Ainsi que l'ont démontré Donald Blake et ses collègues de l'Université de la Colombie-Britannique : « La séparation entre les systèmes de partis fédéraux et provinciaux a atteint, dans les provinces, un degré tel que près de la moitié des personnes s'identifiant à une formation politique adhèrent à des partis différents selon qu'il s'agit de politique fédérale ou provinciale. » (Blake 1985, 168.) Cairns et Wong (1985) expliquent ainsi ce phénomène :

> La divergence entre les systèmes de partis provinciaux et fédéraux en Colombie-Britannique n'a été ni fortuite, ni inévitable. Elle résulte principalement des effets différents que la vigueur de la gauche a provoqués sur les scènes provinciale et fédérale et des stratégies distinctes que ces effets ont suscité au sein des partis. Ces stratégies n'ont jamais prétendu s'attaquer à la force du NPD en elle-même; elles découlent plutôt de l'interaction entre les encouragements légaux que le système parlementaire offre à un gouvernement majoritaire et les craintes, réelles et provoquées, d'une société divisée devant la perspective d'un gouvernement de gauche. (Cairns et Wong 1985, 300.)

De tels encouragements et de telles craintes créent non seulement une ambiguïté qui complique la vie politique de la province[9], mais également des conditions qui obligent certains citoyens à adhérer à des idées ayant cours ailleurs au Canada (et dans d'autres pays) et d'autres à prendre des directions opposées. Cette situation entraîne des divisions au sein de la province, divisions qui forment la toile de fond de l'activité politique, y compris des principes visant à réglementer le financement des partis et les campagnes électorales. Ce contexte seul permet de comprendre les réactions des acteurs de la vie politique en Colombie-Britannique à l'égard de telles questions.

LE NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

En Colombie-Britannique, le Nouveau Parti démocratique (NPD) est intégré, en ce sens qu'il ne sépare pas ses activités selon qu'elles s'adressent au palier fédéral ou provincial. Toute personne qui adhère à l'aile provinciale du parti est aussi considérée membre du NPD du

Canada. Ceux et celles qui œuvrent pour le parti doivent travailler dans l'intérêt des candidats et candidates au Parlement fédéral et à la législature provinciale. Autrement dit, une social-démocratie, deux chefs.

Cependant, si les intérêts de la social-démocratie se dédoublent parfois, ceux de la direction du parti sont toujours divisés en deux. Les rôles constitutionnels joués par les gouvernements fédéral et provincial, de même que la prise du pouvoir par un gouvernement néo-démocrate exacerbent cette tension. Les employés du parti à Ottawa et à Vancouver connaissent bien cette tension.

Le paradoxe du maintien de l'unité dans la diversité est à l'origine d'une formule de partage des revenus au sein du NPD de la Colombie-Britannique, formule qui n'a d'équivalent que le système de transferts fiscaux appliqué nationalement. Le même concept, autrefois nommé « nouvelle Jérusalem » et aujourd'hui présenté comme le meilleur ordre des choses pour les citoyens ordinaires, anime encore le financement du parti. Mais la forme de ce financement est façonnée par ce paradoxe, même lorsque le système des crédits d'impôt lui donne son impulsion.

Ayant bénéficié de sommes recueillies grâce aux crédits d'impôt fédéraux accordés en 1974, l'aile provinciale a pu augmenter ses dépenses électorales de façon significative. Pour l'élection provinciale de 1972, le NPD a déclaré des dépenses totales de 490 767 $. Cette somme comprend les dépenses faites pour la campagne centrale, soit 190 867 $, et celles des 55 candidats et candidates, soit 299 900 $. Pour l'élection suivante tenue à l'automne 1975, ces chiffres ont plus que doublé. Les 55 candidats ont déclaré 607 516 $ de dépenses et la campagne centrale a coûté 342 481 $, soit un total de 949 997 $. Le tableau 3.1 présente les dépenses déclarées par le NPD pour les cinq dernières élections. Les chiffres reflètent clairement la capacité accrue du parti de réunir des fonds après 1974, et après l'instauration du régime provincial de crédits d'impôt en 1979.

Tableau 3.1
Dépenses déclarées pour les élections générales provinciales, Nouveau Parti démocratique, section de la Colombie-Britannique, 1972–1986
(en dollars)

	1972	1975	1979	1983	1986
Dépenses des candidats	299 900	607 516	720 005	1 289 131	1 626 322
Dépenses du comité central	190 867	342 481	382 575	965 300	1 416 767
Dépenses totales	490 767	949 997	1 102 580	2 254 431	3 043 089

Sources : Directeur général des élections de la Colombie-Britannique, relevé du scrutin pour les élections générales provinciales de 1972, 1975, 1979, 1983 et 1986.

Les stratégies de financement

Les néo-démocrates de la Colombie-Britannique ont besoin de fonds pour participer aux élections générales et aux élections partielles, tant fédérales que provinciales, et pour soutenir l'appareil administratif du parti. Les textes de la *Loi électorale* qui exigent la divulgation établissent une distinction entre ces deux types d'activités, ce qui se traduit par la tenue de deux budgets distincts, l'un administratif et l'autre électoral (le budget électoral comprend les fonds réservés aux campagnes pré-électorales). Malgré cela, les gestionnaires du parti n'en continuent pas moins de croire qu'une saine organisation administrative contribue grandement au succès électoral.

Il faut signaler que le Trésor public assume une partie du financement d'une organisation entre les élections. Les députés et députées à l'Assemblée législative touchent un peu plus de 40 000 $ par année, en versements mensuels, pour acquitter les dépenses de leur bureau, lesquelles peuvent inclure, si les fonds le permettent, la rémunération de permanents. En fait, les associations locales apportent parfois des fonds supplémentaires pour payer ces dépenses, et même un modeste salaire aux militants et militantes qui offrent leur aide au parti. En théorie, les bureaux des députés n'ont pas de rôle politique, et ils n'affichent pas le nom du parti. Les employés consacrent certainement la plus grande partie de leur temps à des tâches non partisanes, et résolvent les problèmes dont les électeurs et électrices de la circonscription saisissent leur député. Mais inévitablement, ils emploient une partie de leur temps à des fonctions partisanes, telles que l'organisation de réunions ou des activités de financement, la mise à jour des listes de membres et la préparation de la prochaine campagne électorale.

Les députés et députées siégeant au Parlement fédéral disposent aussi d'un bureau et d'une allocation, beaucoup plus généreuse, pour l'engagement de permanents. Cependant, ils sont soumis à des règles beaucoup plus élaborées et rigoureuses en matière d'activités partisanes. La frontière séparant le travail partisan de celui qui ne l'est pas demeure néanmoins floue, et il ne fait aucun doute que ces bureaux aident les deux ailes du parti à maintenir leur organisation administrative entre les élections. De façon générale, les employés et employées du groupe parlementaire, qui sont rémunérés à même les fonds publics, consacrent aussi une part, parfois importante, de leur temps à des activités partisanes. On les engage, il est vrai, en partie à cause de leur affiliation politique.

Bien que des fonds publics servent ainsi à des fins partisanes, la plus grosse partie des sommes consacrées au maintien de l'appareil administratif et aux luttes électorales provient de contributions. Pendant

de nombreuses années, des bénévoles ont recueilli ces contributions lors des campagnes annuelles de recrutement. Dans tous les pays, les partis sociaux-démocrates ont pour habitude de demander des frais d'adhésion. Cela entre dans leur conception de l'adhésion au parti comme privilège comportant des obligations dont le non-respect peut entraîner l'expulsion. Avant 1970, les néo-démocrates de la Colombie-Britannique imposaient des frais d'adhésion d'au moins 10 $ pour les particuliers. Certaines catégories de personnes — les jeunes, les chômeurs et les bénéficiaires de l'aide sociale — versaient moins. Pendant un certain temps, un tarif familial a existé.

Manifestement, ce système posait deux problèmes. Le principe d'une exclusivité liée au paiement de frais plutôt qu'à l'adhésion à une doctrine ne cadrait pas bien avec les idées culturelles des tenants de l'égalité, vivant dans une société libérale et démocratique. Refuser l'adhésion à des gens démunis gênait les membres du parti. Même lorsque les frais minimaux étaient fixés à 10 $, on pensait qu'un nombre considérable de personnes auraient des difficultés à s'en acquitter. Le parti réalisait également qu'à l'autre bout de l'échelle, les membres relativement à l'aise croiraient avoir accompli leur devoir en acquittant leurs frais d'adhésion et ne verseraient de contributions supplémentaires que pendant les campagnes électorales. L'opinion se répandait dans le parti que les campagnes de recrutement ne recueillaient pas suffisamment de fonds pour ces raisons.

Après 1970, le parti provincial a prélevé aux associations locales 25 $ par membre déclaré. Les associations pouvaient garder la différence entre la somme versée et ces 25 $, et aussi accepter comme membres ceux qui payaient moins de 25 $. Ce système avait deux inconvénients. D'abord, il rendait l'aile provinciale incapable de profiter des dons de membres du NPD plus riches et plus généreux. Ensuite, à l'occasion de certaines batailles pour la désignation, et notamment en 1979 lors d'une tentative malheureuse de désignation pour un siège de député, il amenait des questions sur la pratique des directeurs d'association qui inscrivaient des membres pour 1 $ afin de grossir les rangs des participants et participantes à la réunion de présentation.

En 1987, le conseil provincial, organe directeur du parti entre les congrès, a désigné un groupe de travail chargé d'élaborer un nouveau régime de partage des revenus qui encouragerait les gens à donner tout au long de l'année et pendant les années sans élection (Nouveau Parti démocratique de la Colombie-Britannique 1987). Ce nouveau régime supprime la distinction entre les frais d'adhésion et les autres dons et a pour principe « qu'un dollar est un dollar ». Ainsi, « l'inscription d'un membre qui verse une contribution, *quelle qu'elle soit* [italique ajouté],

ouvrant droit à un crédit d'impôt, sera prolongée de douze mois ». En plus de modifier la formule de partage des contributions entre les différents niveaux du parti, ce système a amené des méthodes de financement plus complexes.

Un guide de financement, préparé par des permanents du bureau provincial, présente le modèle que les associations locales doivent appliquer (Nouveau Parti démocratique de la Colombie-Britannique s.d.). Il a été élaboré pour les campagnes électorales, mais est également conçu pour être utilisé entre les élections. Il exhorte les associations locales, et les autres groupes œuvrant au financement, à considérer cette activité comme un genre particulier de campagne, requérant de la discipline et des aptitudes. La première étape consiste à mettre sur pied une équipe, choisie avec soin. Les auteurs du guide conseillent vivement aux directeurs et directrices de campagne de financement de « se montrer implacables et de ne choisir que les personnes qui possèdent les qualités particulières requises ». Suivant une stratégie de « demande directe », de telles campagnes requièrent des personnes naturellement optimistes, possédant beaucoup d'énergie et capables de communiquer avec assurance. Trois éléments forment la stratégie de demande directe.

1. Une lettre personnelle est envoyée dès les premiers jours de la campagne, afin de motiver les donateurs éventuels et annoncer l'étape suivante de télémarketing. Le guide prodigue beaucoup de conseils sur les principes de la publicité par correspondance et recommande vivement de demander dans la lettre un montant précis, pour un but précis. Pour illustrer ce principe, le guide cite une étude sur les mendiants de New York, selon laquelle ceux qui « mettaient en avant un montant ou un but précis (« pour que je puisse prendre le métro ») recevaient plus facilement quelque chose que ceux qui demandaient vaguement « de la monnaie ».
2. Ensuite, on y décrit une campagne de télémarketing faisant appel à une batterie de téléphones (des cabinets d'avocats sympathisants et disposant de plusieurs lignes et de nombreux téléphones sont souvent invités à prêter leurs bureaux, en soirée, pour ce type d'opération). Les auteurs du guide fournissent un exemple d'argumentation et invitent les agents et agentes de financement à recourir à des messagers pour recueillir le chèque de la personne qui consent à faire un don. « Ne jamais quitter la personne contactée sur la seule promesse qu'elle enverra le chèque par la poste [...]. »
3. Les visites de messagers à domicile constituent le troisième élément de la campagne de financement; elles permettent en outre de recruter de nouveaux membres pour le parti et des aides pour la campagne électorale.

Les efforts des circonscriptions sont essentiels pour le parti provincial. En 1989, dernier exercice pour lequel nous disposons de renseignements complets, le NPD de la Colombie-Britannique a déclaré un revenu total de 3 123 465 $ en contributions ouvrant droit à un crédit d'impôt. Les coûts de la campagne se sont élevés à 367 076 $, soit moins de 12 % du revenu brut, pour un revenu net de 2 756 389 $. La ventilation des revenus figure au tableau 3.2. On notera que les coûts de la campagne concernent exclusivement les opérations de publicité par correspondance, lesquelles procurent presque 40 % du revenu total.

Tableau 3.2
Partage des revenus du 1er janvier au 31 décembre 1989, Nouveau Parti démocratique, section de la Colombie-Britannique
(en dollars)

Total des revenus ouvrant droit à un crédit d'impôt	3 123 464,88
Coût de la campagne de financement	(367 075,84)
	2 756 389,04
Répartition des revenus :	
Parti fédéral	412 996,97
Quotes-parts des circonscriptions	1 565 972,01
Section de la Colombie-Britannique	160 394,52
Élection centrale complémentaire	111 144,66
Frais de conférences	310,00
Circonscriptions provinciales : ordinaires	328 678,66
Dons pour élections complémentaires	104 542,37
Sollicitations pour élections complémentaires	24 126,40
Fenêtres pour la présentation des candidatures	11 654,40
Sommes non distribuées en 1990	4 180,00
Circonscriptions fédérales : ordinaires	6 534,38
Fenêtres spéciales	22 100,57
Solidarité internationale	881,45
Fonds des candidates	1 352,35
Jeunes néo-démocrates	1 520,30
	2 756 389,04

Sources : Nouveau Parti démocratique de la Colombie-Britannique, rapport du trésorier et états financiers de l'exercice clos le 31 décembre 1989.

La part de la section provinciale provenant des quotes-parts des circonscriptions a été de 1 565 972 $, ce qui représente le pourcentage impressionnant de 88,2 % du revenu total de la section s'élevant à

1 776 350 $. Par contraste, 32 499 $ (soit 1,8 % de ce même total) sont venus de droits d'affiliation de syndicats locaux. En prélevant 15 % de frais de gestion sur la publicité par correspondance expédiée à partir du bureau provincial, la section a recueilli 160 395 $, soit 9 % de son revenu total. De 55 à 70 % des revenus provinciaux tirés de la publicité par correspondance ont été crédités à la circonscription dans laquelle le donateur résidait ou était membre du parti. En Colombie-Britannique, le parti recueille maintenant presque 40 % de ses revenus par publipostage (Entrevues, Brown et Rubin 1990).

Au cours d'une année d'élection, les néo-démocrates de la Colombie-Britannique reçoivent d'autres formes de revenu. Comprendre le labyrinthe des arrangements financiers de ce parti demande de la patience. Lui-même ne fournit aucun guide sur le mouvement des revenus et des dépenses. L'exposé suivant repose sur les données figurant dans les états financiers de l'exercice clos le 31 décembre 1986.

Le tableau 3.3 résume cette complexe organisation financière. En 1986, année de la dernière élection en Colombie-Britannique, le NPD de la province a recueilli la somme totale de 3 677 966 $. De cette somme, 208 786 $, soit près de 5,7 %, provenaient d'organismes syndicaux, généralement des syndicats nationaux et internationaux et des centrales telles que la Fédération du travail de la Colombie-Britannique. Les 3 469 180 $ restants venaient presque entièrement de contributions ouvrant droit à un crédit d'impôt. Les couts de la campagne de financement se sont élevés à 244 845 $, soit 7 % des contributions ouvrant droit à un crédit d'impôt. Le montant net de ces contributions (3 224 335 $), ajouté à la contribution syndicale, a donné un revenu net de 3 433 121 $. Les 499 323 $ (14,5 %) du revenu net ouvrant droit à un crédit d'impôt ont été transférés au parti fédéral, tandis que 1 329 205 (38,7 %) ont été conservés par les associations locales. La somme de 358 297 $ (10,4 %) a été créditée au fonds pour l'élection provinciale et 3 706 $ ont été transférés à divers petits groupes qui ont participé au financement.

La section provinciale a, en outre, reçu 25 109 $ pour frais d'affiliation de syndicats locaux et 15 580 $ en intérêts et frais divers, d'où un revenu total net de 1 283 279 $ disponible pour la gestion ordinaire du parti. En l'occurrence, la section provinciale a eu des frais administratifs de l'ordre de 1 438 392 $, entraînant un déficit de 155 113 $.

La caisse électorale de 1986 disposait de 1 042 298 $. Une somme de 358 297 $, provenant des revenus retenus par le bureau provincial, a été transférée au fond. De plus, 500 001 $ ont été apportés par les quotes-parts des circonscriptions et la coopérative des organisateurs a versé le solde de 184 000 $.

Tableau 3.3
Revenus et dépenses pour l'année d'élection 1986, Nouveau Parti démocratique, section de la Colombie-Britannique

Revenus	$	%
Revenus ouvrant droit à un crédit d'impôt	3 469 180	
Contributions syndicales	208 786	5,7
Total des revenus de la campagne de financement	3 677 966	
Moins :		
Coûts de la campagne de financement	244 845	7,0
Part due au parti fédéral	499 323	14,5
Part retenue par les circonscriptions provinciales	1 329 205	
Part retenue par d'autres groupes du parti	3 706	
Revenus nets retirés de la campagne de financement par le parti provincial	1 600 887	
Plus :		
Droits d'affiliation de l'union locale	25 109	
Intérêts et recettes diverses	15 580	
Quotes-parts des circonscriptions pour l'élection de 1986	500 001	
Coopérative des organisateurs	184 000	
Total des revenus disponibles pour le parti provincial	2 325 577	
Dépenses		
Coûts administratifs	1 438 392	
Dépenses électorales	1 428 429	
Dépenses totales	2 866 821	
Déficit	(541 244)	

Source : Nouveau Parti démocratique, états financiers de la section de la Colombie-Britannique pour l'exercice clos le 31 décembre 1986.

La coopérative des organisateurs est coordonnée par le bureau fédéral du NPD. On inscrit sur les listes d'organisateurs les personnes ayant l'expérience des campagnes électorales, souvent des jeunes pouvant se déplacer dans un bref délai. Lors d'élections fédérales, ces organisateurs travaillent habituellement dans leurs régions respectives, sauf certains qui sont envoyés dans des circonscriptions clés où le parti estime avoir une bonne chance de conserver un siège ou, plus probablement, d'en gagner un nouveau. La coopérative entre en œuvre lors d'élections provinciales, alors que l'on fait appel à des organisateurs d'expérience, en provenance de toutes les régions du pays, qui peuvent être concentrés dans une province où se déroule une élection[10].

Dès qu'une élection provinciale est déclenchée, les dirigeants et les dirigeantes de la campagne choisissent, parmi la liste, les personnes

qui leur semblent réunir les compétences requises pour faire œuvre utile. Le parti provincial les affecte à diverses circonscriptions ou, occasionnellement, à d'autres tâches. En Colombie-Britannique, ces personnes reçoivent un modeste salaire et le remboursement de leurs dépenses du bureau local de la campagne ou, dans quelques cas, du parti provincial. Le parti fédéral se charge des frais de déplacement et des autres frais accessoires, contribuant ainsi à la campagne provinciale.

En 1986, le NPD de la Colombie-Britannique a déclaré 1 416 767 $ de dépenses au directeur général des élections. Les registres comptables du parti font état de dépenses postélectorales s'élevant à 11 662 $, soit un total de 1 428 429 $. L'excédent des dépenses sur les revenus était de 386 131 $. Avec le déficit administratif de 155 113 $, il atteignait 541 244 $ pour l'exercice. À ce montant devait s'ajouter le déficit de 458 192 $ du début de l'exercice, soit un nouveau déficit total de 999 436 $. La nécessité évidente de combler ce déficit dramatique de près d'un million de dollars avant le déclenchement d'élections retient toute l'attention du NPD de la Colombie-Britannique depuis 1986 et a inspiré le nouveau système de partage des revenus.

Le partage des revenus

Les néo-démocrates de la Colombie-Britannique ont recueilli d'importantes sommes d'argent au cours des années 80. Depuis 1982, ils n'ont jamais recueilli moins de 2 millions de dollars et ont réussi, à deux reprises, à obtenir plus de 4 millions. Mais le parti a également dépensé énormément et s'est trouvé à court d'argent, endetté et en déficit prolongé. Deux raisons principales expliquent cette situation.

La première tient au fait, assez habituel, qu'il est plus facile d'accroître son personnel que de le réduire. Comme le NPD de la Colombie-Britannique présente des candidats et candidates aux élections fédérales et provinciales et, de plus en plus, aux élections municipales, il reste peu de temps entre les élections, ou entre les périodes électorales, pour alléger l'appareil. De plus, les membres d'un parti enraciné dans une organisation extra-parlementaire estiment que l'activité politique n'est pas quelque chose qu'on invente au moment des élections pour l'oublier par la suite. L'appareil administratif du parti doit être prêt à appuyer une grande variété de projets. De toute façon, la prochaine élection en Colombie-Britannique ne semble jamais trop éloignée. Maintenir constamment un tel niveau d'activité est coûteux.

La deuxième raison découle du principe de partage des revenus entre les divers niveaux du parti. En effet, lorsque l'argent se raréfie, ce principe entraîne inévitablement l'accumulation d'importantes dettes d'un niveau envers l'autre, chacun, que ce soit au niveau fédéral,

provincial ou municipal, tentant de conserver (certains diraient même d'amasser) des fonds pour mieux engager la bataille politique qui l'intéresse le plus. En pareil cas, la dette envers un autre niveau du parti n'a pas l'apparence d'une « vraie » dette qui mérite d'être honorée.

Afin de résoudre ces deux problèmes, la direction du parti a élaboré un nouveau système fondé sur le contrôle des contributions ouvrant droit à un crédit d'impôt par le bureau provincial[11]. Ce système de partage des fonds devait comporter des mesures incitant les circonscriptions à recueillir de l'argent régulièrement pour disposer de plus grandes sommes au moment des élections, tout en visant à restreindre les dépenses du parti fédéral.

Il a, dans un premier temps, établi un taux de prélèvement pour les circonscriptions. En 1988 était instaurée une quote-part pour fournir les recettes du budget administratif du parti provincial. En prévision d'une élection en 1990, deux prélèvements ont été effectués, auxquels une surtaxe est venue s'ajouter.

Le premier prélèvement pour 1990 est la quote-part administrative. On la détermine en prenant le revenu moyen, sur trois ans, de chaque circonscription provinciale redécoupée et en calculant le pourcentage des contributions qu'elle a obtenues par rapport au revenu total de toutes les circonscriptions. Le conseil provincial a ensuite fixé les dépenses budgétisées à 933 000 $ pour lesquelles chaque circonscription doit payer un pourcentage calculé à l'avance. On a ensuite inscrit au budget le montant des recettes électorales attendues des circonscriptions, soit 800 000 $, que chaque circonscription doit partager selon le pourcentage calculé lui aussi à l'avance.

La circonscription de Saanich-Sud illustre bien le fonctionnement de cette formule. Le revenu moyen de Saanich-Sud s'élevait, sur trois ans, à 37 016 $. Le revenu total moyen de toutes les circonscriptions s'établissait, sur trois ans, à 2 649 327 $, de sorte que Saanich-Sud avait un taux de prélèvement de 1,397 %. Cela signifie que sa quote-part administrative est de 13 035,34 $ et sa quote-part électorale de 11 177,48 $, selon les chiffres cités plus haut.

Comment Saanich-Sud s'organise-t-elle pour payer ce qu'elle doit ? Elle verse d'abord la quote-part administrative. Sur un don de 100 $ à Saanich-Sud, 70 $ sont consacrés au paiement de la quote-part. Saanich-Sud ne voit même pas cette somme qui est directement déduite de son compte au parti provincial. Une somme de 15 $ est transférée au parti fédéral et la circonscription conserve 15 $. Voilà pour la première phase. La deuxième commence lorsque la circonscription a payé 50 % de sa quote-part administrative. Dès ce moment, on ne prélève plus que 55 $ en paiement de la quote-part et la circonscription peut, si elle le désire,

conserver 30 $ en caisse. Il faut également souligner que si un donateur remet son argent à l'association de la circonscription fédérale, celle-ci conserve 15 $. À titre de quote-part, elle crédite le compte de la circonscription provinciale dans laquelle le donateur réside ou est membre du parti, de 70 $ pendant la première phase, ou de 55 $ pendant la deuxième. Si un donateur remet 100 $ en réponse à de la publicité provinciale par correspondance ou au bureau de la province, le parti provincial conserve 15 $, mais la circonscription du donateur obtient un crédit sur sa quote-part.

Dès que la quote-part administrative est payée, la circonscription peut s'attaquer au paiement des quotes-parts électorales. Idéalement, les circonscriptions continueraient à solliciter des fonds, dont 15 % iraient toujours au parti fédéral et le reste au paiement des quotes-parts électorales. Cela signifierait toutefois que les circonscriptions n'auraient aucune encaisse et très peu d'incitation à lancer des campagnes de financement directes avec contributions ouvrant droit à un crédit d'impôt. C'est pourquoi le parti provincial a créé des « créneaux de financement ».

On a établi des fenêtres préélectorales et une fenêtre électorale. Dans le cas d'une fenêtre préélectorale, les fonds obtenus sont partagés comme suit : 15 %, comme toujours, au parti fédéral, 25 % au parti provincial, 30 % au paiement de la quote-part électorale de la circonscription; le solde, 30 %, est remis à la circonscription « **en espèces** » (l'expression en caractères gras et entre guillemets constitue une importante recommandation figurant dans les documents budgétaires de 1990 du NPD de la Colombie-Britannique). Il existe une fenêtre de présentation des candidatures qui dure automatiquement dix jours à compter de la date de présentation. En 1990, quatre autres fenêtres préélectorales ont été établies pour les circonscriptions provinciales.

Dès le déclenchement d'une élection s'ouvre une fenêtre électorale dans laquelle 60 % de la contribution est affectée à la circonscription, qui cependant ne la touche en espèces qu'une fois sa quote-part totalement payée. Les 40 % qui restent constituent la part du parti provincial. Il y a un tour supplémentaire. Le budget original de 800 000 $ n'a pas couvert toutes les dépenses préélectorales. Il a donc fallu obtenir 142 000 $ supplémentaires, sorte de surtaxe expliquant les 25 % versés au parti provincial. En l'absence de cette « surtaxe », la circonscription aurait reçu un crédit de 55 % sur sa quote-part électorale. Dans un sens, c'est toujours le cas mais la quote-part a été majorée, si ce n'est améliorée.

Vient enfin la troisième phase du paiement des quotes-parts. Le bureau provincial conserve toujours 55 % des contributions, tandis que 15 % sont remises au parti fédéral et 30 % gardées par la circonscription

ou par toute autre source de fonds. À la fin de l'exercice, les sommes retenues sont distribuées entre ces sources proportionnellement à la participation de chacune au financement — circonscription provinciale, fédérale, section des jeunes, partis municipaux et parti provincial. Les partis municipaux[12] obtiennent eux aussi une fenêtre électorale, tous les trois ans, avant la date des élections municipales; ils peuvent alors conserver 60 % des fonds qu'ils ont recueillis, au lieu des 15 % habituels. Les circonscriptions provinciales et fédérales où doit se tenir une élection partielle ont aussi droit à des fenêtres préélectorales et électorales. Depuis que l'on considère que les contributions provenant de la publicité par correspondance doivent servir d'abord à payer les quotes-parts des circonscriptions, le partage à la fin de l'exercice donne 70 % aux circonscriptions, 15 % au parti fédéral et 15 % au bureau provincial.

Les réactions des circonscriptions au système de partage des revenus

Le nouveau système de partage des revenus ne plaît pas à tous les militants des circonscriptions ni à tous les députés. Les circonscriptions ont toujours éprouvé un certain ressentiment à l'égard de toute forme de partage des revenus. Favorisant le règlement des besoins d'encaisse des partis provincial et fédéral plutôt que leurs propres besoins, le nouveau système a amené bon nombre de circonscriptions à s'interroger sur leur capacité d'obtenir suffisamment d'argent pour mener une campagne électorale.

Certaines circonscriptions, souvent avec l'appui de leur député ou députée, ont adopté une contre-stratégie pour résoudre le problème tel qu'elles le perçoivent. Elles ne s'efforcent pas vraiment de payer leurs quotes-parts. Bien qu'une partie de leur quote-part administrative soit payée, grâce au renouvellement des cartes de membres et aux dons répondant à la publicité provinciale par correspondance, ces circonscriptions laissent aller les choses à leur gré. Elles préfèrent plutôt, par des ventes aux enchères, des pique-niques, des dîners-bénéfice et autres événements semblables, recueillir le maximum d'argent ne donnant pas droit à un crédit d'impôt, qu'elles peuvent alors entièrement garder. Lorsque les élections sont déclenchées, elles utilisent ces fonds et, plus souvent qu'autrement, des sommes empruntées à la banque avec le cautionnement personnel de leurs principaux membres actifs, pour payer au bureau provincial tout ce qu'elles lui doivent à titre de quote-part. Elles espèrent alors qu'une forte campagne de financement pendant l'élection qui permet à chaque circonscription de conserver 60 % des sommes ouvrant droit à un crédit d'impôt, leur donnera une meilleure chance de recueillir suffisamment de fonds pour payer la campagne locale et régler toute dette bancaire. Au 17 octobre 1990,

33 des 75 circonscriptions provinciales avaient payé moins de 500 $ sur leur quote-part électorale (22 d'entre elles n'avaient rien payé). Sans doute quelques-unes représentent-elles simplement des zones faibles, pas encore structurées, mais la plupart semblent plutôt vouloir résister, dans une certaine mesure, à la politique du parti provincial en matière de partage des revenus[13].

Nelson–Creston est une circonscription provinciale qui a accepté ce système de partage des revenus et s'est efforcée de payer ses quotes-parts. Toutefois, comme bon nombre de circonscriptions, elle met en œuvre un programme actif de financement visant à obtenir des fonds ne donnant pas droit à un crédit d'impôt et affranchis de tout partage avec Vancouver ou Ottawa. Ses divers projets sont intéressants; parmi eux, mentionnons une partie de balle suivie d'une vente aux enchères, une vente de bois de chauffage, de livres et une vente aux enchères d'œuvres d'art dans le riche district de Point Grey, à Vancouver. La circonscription s'est, en plus, organisée pour obtenir des dons ouvrant droit à un crédit d'impôt, notamment en planifiant une campagne de sollicitation auprès de personnes qui ont quitté la région pour obtenir des emplois rémunérateurs ailleurs (« la diaspora ») et qui ont des liens personnels avec le candidat ou la candidate. Elle a élaboré une campagne visant les petites entreprises et a établi une liste de personnes susceptibles de faire des dons de plus de 500 $ ainsi que des arguments à employer auprès d'elles. Elle a conçu enfin une stratégie pour persuader les syndicats locaux de contribuer directement à la campagne, plutôt que par l'intermédiaire du bureau provincial et a prévu un dîner avec le dirigeant provincial pendant sa campagne électorale. Nelson–Creston, où le NPD a déclaré des dépenses de 26 815 $ pour l'élection de 1986, espère retirer de ces différentes activités plus de 50 000 $ en profits nets pour sa circonscription[14]. Les circonscriptions qui sont le mieux organisées ont des programmes de financement semblables, comprenant des grillades de saumon en plein air, des ventes de bric-à-brac et des dîners offrant divers mets nationaux.

Les relations fédérales-provinciales

Le NPD finance une grande partie de ses campagnes électorales générales et fédérales en « imposant » aux partis provinciaux une quote-part pour les élections fédérales. Cette quote-part est établie par le conseil fédéral (le conseil d'administration du parti fédéral entre les congrès); elle est fondée sur la capacité apparente des diverses sections provinciales de recueillir des fonds. Les sommes recueillies sont versées au fonds central de la campagne. Il s'agit, dans le vrai sens du mot, du classique paiement de péréquation entre les provinces « nanties »

du NPD — la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario —, qui paient 95 % du total, et ses provinces « moins nanties ». Situées à l'est de la rivière des Outaouais, ces dernières sont censées payer 5 % mais, dans les faits, ne réussissent jamais à verser que des montants symboliques[15].

Lors de la dernière élection fédérale, en 1988, le montant attendu des quotes-parts de l'ensemble des partis provinciaux s'élevait à 2,2 millions de dollars. La part de la Colombie-Britannique atteignait 585 000 $ (26,5 %) et correspondait exactement à celle de l'Ontario. (La part de la Saskatchewan était de 22,7 %, celle du Manitoba de 14,7 % et celle de l'Alberta de 4 %.)

Cependant, à la fin de 1987, le parti de la Colombie-Britannique avait toujours un déficit de 700 000 $ et se trouvait dans l'impossibilité d'emprunter, en partie parce qu'en 1987, la section de la Colombie-Britannique avait profité d'un programme fédéral de réduction de la dette de 2 pour 1, et emprunté 300 000 $ pour régler une dette de 600 000 $, arriéré de partage des revenus. Le parti provincial a donc emprunté aux libéraux l'idée qu'ils avaient eue, en 1984, d'obliger les circonscriptions à céder aux candidats 50 % du remboursement reçu du gouvernement fédéral. Plus irréductibles que les libéraux, les néo-démocrates de la Colombie-Britannique ont exigé des associations de circonscriptions fédérales qu'elles cèdent la totalité du remboursement au parti provincial. Voici comment un responsable du parti décrit cette mesure :

> Nous avons exigé la totalité afin d'éviter les problèmes que connaît le Parti libéral du Canada, à savoir qu'au moment même où ce parti a des dettes de 6 à 7 millions de dollars [...] au niveau des circonscriptions [...] de grandes sommes d'argent auxquelles le parti fédéral n'a pas accès sont disponibles. C'est pour prévenir cette situation de prospérité en périphérie et d'endettement important au centre que nous avons élaboré [ce] système. (Entrevue, Brown 1990.)

Plusieurs candidats fédéraux, y compris un certain nombre de députés et députées, se sont plaints amèrement, mais sans résultat. En donnant en garantie les sommes cédées, le parti provincial a pu contracter les emprunts bancaires nécessaires pour payer les quotes-parts. Les remboursements publiés par le directeur général des élections s'élevaient à 558 127 $ et couvraient la plus grande partie des 585 000 $ de la quote-part provinciale (Stanbury 1991, chapitre 6). De plus, le parti provincial a obligé les circonscriptions fédérales à payer une quote-part électorale de 260 000 $. Il a également dépensé

209 746 $ supplémentaires pour coordonner la campagne fédérale en Colombie-Britannique, ce qui l'a conduit à un déficit de 311 291 $ déclaré en 1988 puisque au moment de la préparation des états financiers, 223 455 $ seulement avaient été reçus. Dans les états financiers du parti pour 1989, 334 688 $ supplémentaires figurent en excédent de l'élection fédérale. Ainsi, le parti provincial réalise-t-il un modeste bénéfice de 23 397 $ sur l'élection fédérale de 1988. Un bilan des recettes et des dépenses concernant cette élection est présenté dans le tableau 3.4. Un léger écart de 16 $ existe entre le montant établi par le directeur général des élections et celui annoncé par le trésorier du parti.

Tableau 3.4
Revenus et dépenses afférents à l'élection fédérale de 1988, Nouveau Parti démocratique, section de la Colombie-Britannique
(en dollars)

Revenus	
Quotes-parts des circonscriptions fédérales	260 000
Remboursements en vertu de la *Loi électorale*	223 455
Total	483 455
Dépenses	
Quote-part pour les élections fédérales	585 000
Coordonnateur de la campagne de financement	45 332
Déplacements	2 845
Déplacements du personnel	5 637
Revue de presse	5 264
Frais de personnel	16 348
Téléphone	14 086
Poste	13 507
Service de messagerie	1 693
Papeterie et fournitures	9 731
Documentation	36 068
Enseignes	10 799
Traitement des données	28 355
Ateliers	5 173
Comité de planification des élections	3 470
Divers	11 438
Total	794 291
Excédent des dépenses sur les revenus	311 291
Report sur 1989	334 688
Bénéfice	23 397

Sources : Nouveau Parti démocratique, états financiers de la section de la Colombie-Britannique, 31 décembre 1988, pièce D, et Nouveau Parti démocratique de la Colombie-Britannique, rapport financier du trésorier pour l'exercice clos le 31 décembre 1989.

Le paiement de quotes-parts électorales élevées n'est pas la seule source de tension financière entre le parti fédéral et les sections provinciales, dont celle de la Colombie-Britannique. Le contrôle du publipostage, la part fédérale des contributions recueillies pour les élections provinciales et les dépenses du parti fédéral entraînent beaucoup de dissensions. Au cours de réunions du comité des finances du parti fédéral, les cinq sections « nanties » sont souvent frustrées par l'alliance entre le bureau fédéral et les cinq sections « moins nanties ». Afin de constituer un front commun, les principaux responsables de l'Ontario et des provinces de l'Ouest se sont rencontrés à Wascana (Saskatchewan) en avril 1989 et ont rédigé une déclaration familièrement connue sous le nom de « Wascana Slough Accord » (Nouveau Parti démocratique 1989).

En 1989, le parti provincial de la Colombie-Britannique a fait 18 envois de publicité par correspondance, huit à des groupes cibles[16] et dix aux membres du parti. Le parti fédéral en a fait sept supplémentaires[17]. Deux constatations s'imposaient à cette époque. En premier lieu, des membres du parti s'irritaient de ce qu'ils considéraient comme des sollicitations excessives. En deuxième lieu, comme les fonds recueillis grâce à la publicité par correspondance par le parti fédéral n'étaient pas partagés avec les sections provinciales, on craignait que le programme fédéral ne siphonne inévitablement les fonds qui auraient pu être recueillis par d'autres moyens pour l'élection provinciale à venir. Les autres provinces avaient les mêmes problèmes. Le parti de la Saskatchewan était particulièrement contrarié par un envoi publicitaire fédéral dans cette province au début de la campagne électorale de 1988. Cela lui rendait en effet très difficile la tâche de recueillir suffisamment de fonds pour payer son importante quote-part pour les élections fédérales.

Le groupe de Wascana a convenu qu'il y avait lieu de restreindre le programme fédéral. Le parti de la Saskatchewan a même fait valoir que si plus de deux envois fédéraux avaient lieu en 1989, il retiendrait les chèques mensuels de partage des revenus. Le parti de la Colombie-Britannique a demandé et croit avoir obtenu l'assurance qu'il n'y aura aucun envoi fédéral de publicité par correspondance au cours des prochaines élections provinciales. Mais la question plus vaste de la coordination des campagnes de publicité par correspondance reste toujours à négocier. Une récente décision a en partie pris en compte les doléances provinciales en accordant 15 % des revenus d'une publicité fédérale par correspondance à la province où ils ont été recueillis (Entrevue, Howard 1991).

Un autre sujet de plainte découle du fait que le « prélèvement » fédéral de 15 % sur toutes les sommes recueillies par les circonscriptions, les partis provinciaux, les sections des jeunes et les autres organismes qui lèvent des fonds ouvrant droit à un crédit d'impôt, s'applique aux sommes importantes recueillies pour les luttes électorales provinciales. Le « prélèvement » sur les fonds électoraux provinciaux entraîne des difficultés particulières pour le parti de l'Ontario. Le rapport de Wascana décrit le problème de façon saisissante :

> Lors d'élections provinciales en Ontario, tout l'argent est reçu localement par les circonscriptions, plutôt que centralisé par le parti provincial.
>
> Comme les contributions électorales ne passent pas par le parti provincial, le NPD de l'Ontario ne reçoit pas de revenus dont il pourrait défalquer les 15 % dus au parti fédéral. Il ne perçoit l'ampleur de son obligation qu'une fois l'élection provinciale terminée, lorsque les circonscriptions produisent leurs déclarations auprès du bureau électoral[18].
>
> Le parti fédéral comptabilise alors les revenus de l'élection provinciale en Ontario et présente à la section un mémoire réclamant une part imprévue de 15 %. Malheureusement, l'argent a déjà été dépensé par les circonscriptions. Il est irrécouvrable par le parti provincial, et ne peut donc donner lieu à un paiement au parti fédéral.
>
> De plus, pour garantir qu'aucune contribution provinciale ne glisse dans les caisses fédérales, la loi ontarienne interdit de verser à un parti fédéral des sommes qui ont été reçues au niveau de la province. De tels paiements ne peuvent être effectués qu'à partir de fonds perçus au niveau fédéral, en Ontario.
>
> La perspective de lancer une campagne de financement ouvrant droit à un crédit d'impôt au fédéral, pendant ou après une élection provinciale et pour répondre à une accélération subite du partage des revenus avec le parti fédéral, revient à prendre ses désirs pour la réalité et révèle l'existence d'un défaut majeur dans nos systèmes de partage des revenus fédéraux-provinciaux. (Nouveau Parti démocratique 1989.)

La loi de la Colombie-Britannique n'interdit pas au parti d'utiliser des fonds reçus au niveau de la province pour verser de l'argent au parti fédéral, comme c'est le cas en Ontario et en Alberta. Les responsables du parti de la Colombie-Britannique, cependant, craignent que le parti fédéral planifie des dépenses fondées sur des revenus hypothétiques qui, pour la plupart, ne peuvent être perçus. Pire encore, ils redoutent que les sommes ainsi recueillies dans la province nuisent

aux propres besoins du parti provincial pour ses élections et affirment que le parti provincial verse au parti fédéral une contribution excessive en comparaison des autres sections provinciales.

Toutes ces inquiétudes, plus ou moins partagées par les cinq sections provinciales les mieux nanties, illustrent les complications inévitables qu'entraîne l'élaboration de lois visant à régir le financement électoral dans un État fédéral où coexistent des partis provinciaux intégrés à des partis fédéraux, et des partis provinciaux indépendants.

Sommaire

Les donateurs du NPD de la Colombie-Britannique reçoivent un double reçu pour l'impôt fédéral et provincial afin de maximiser leur crédit d'impôt. Comme le fait remarquer Stanbury (1991, chapitre 6), on agit ainsi « pour maximiser la valeur totale du crédit d'impôt alloué à chacun. En Colombie-Britannique, Roger Howard, le trésorier du parti [...] utilise un logiciel de calcul pour diviser les contributions de chaque personne et maximiser ainsi la valeur du crédit total de ses impôts fédéral et provincial. » Dans le cas simple, par exemple, d'un individu donnant 200 $ au parti, on lui remettra un reçu fédéral pour 100 $ et un reçu provincial pour 100 $ également. Les dirigeants du parti savent très bien que l'émission de deux reçus couvrant chacun le montant total de 200 $ constituerait une fraude, et cette pratique n'a jamais été adoptée (Entrevue, Howard 1991).

Le parti provincial, appelé dans certains documents section provinciale, ne permet pas aux circonscriptions, ni aux autres groupes du parti, d'émettre des reçus. Il utilise ce contrôle des reçus pour s'assurer que les contributions passent par le bureau provincial. Une formule de partage des revenus très complexe détermine la distribution des fonds, la plus grande partie demeurant entre les mains du parti provincial. Celui-ci ne peut toutefois empêcher le parti fédéral de lancer ses propres campagnes de financement, à savoir invariablement des programmes de publicité par correspondance, d'émettre un reçu pour l'impôt fédéral et de conserver tous les fonds obtenus, ou leur plus grande partie.

Les sommes provenant de contributions donnant droit à un crédit d'impôt sont divisées entre les divers niveaux du parti selon la formule établie. Stanbury (1991, chapitre 6) raconte qu'en 1988, année d'élection fédérale, 43,7 % du montant total des contributions a été reçu par le niveau fédéral. « En 1989 et 1990, la part des revenus de la section de la Colombie-Britannique reçue au niveau fédéral est tombée respectivement à 27,1 % et 29,6 %. » Les efforts de financement du parti provincial sont motivés par cette réalité du partage des revenus,

le lourd déficit qui a suivi l'élection provinciale de 1986, le besoin de maintenir une structure administrative capable de fournir une gamme de services et le désir de constituer une réserve de fonds disponibles pour la prochaine élection générale provinciale, qu'on prévoyait pour 1990 et qui se tiendra en 1991.

Le tableau 3.5 permet de mesurer le succès de ce programme en comparant le revenu total des cinq dernières années, le revenu total de la section provinciale après le partage des revenus, le total des dépenses engagées par la section provinciale, y compris les dépenses nettes engagées pour les élections et la campagne provinciale préélectorale, et l'excédent ou le déficit qui en résulte.

Tableau 3.5
Revenus disponibles et dépenses engagées, Nouveau Parti démocratique, section de la Colombie-Britannique, 1985–1989
(en dollars)

	1985	1986	1987	1988	1989[d]
Revenu total	2 415 356	3 677 966	2 703 417	4 098 044	2 756 389
Revenu de la section provinciale	1 856 344	1 528 124	1 875 836[a]	2 416 650[b]	2 167 419
Dépenses de la section provinciale	1 578 308	2 069 368	1 576 751	2 158 319[c]	1 603 513
Déficit	(458 192)	(999 436)	(700 351)	(442 020)	
Bénéfice					121 886

Sources : États vérifiés du Nouveau Parti démocratique, section de la Colombie-Britannique, pour les exercices 1985, 1986, 1987 et 1988, et rapport du trésorier pour l'exercice 1989.

[a]Y compris un redressement comptable de 182 361 $ pour l'exercice précédent.

[b]Y compris un redressement comptable de 175 951 $ pour l'exercice précédent.

[c]Y compris des dépenses nettes de 311 291 $ pour l'élection fédérale.

[d]Ces chiffres ne sont pas vérifiés et peuvent être modifiés.

Les services en nature fournis au parti représentent une dernière complication. Dans la plupart des cas, ces services sont rendus par les syndicats qui permettent à certains de leurs permanents de travailler à temps plein pour les campagnes électorales. Ces employés et employées sont, pour la plupart, affectés à des circonscriptions, mais il arrive qu'un ou deux d'entre eux se joignent au personnel de la campagne centrale. Les circonscriptions paient souvent leurs dépenses. Les syndicats continuent de leur verser leur salaire habituel; certains d'entre eux acquittent même les frais de séjour et de déplacement des organisateurs ou organisatrices venus de l'extérieur de la province. Au cours de l'élection de 1986, 25 à 30 permanents syndicaux ont été prêtés

pour une partie ou la totalité de la campagne. Des membres du personnel syndical ont aussi été détachés pour des élections partielles et, bien sûr, des élections fédérales.

Dans certaines circonscriptions, les syndicats locaux fournissent des services de secrétariat de même que des fournitures et de l'équipement de bureau. Certaines petites entreprises[19] et des sympathisants ou sympathisantes appartenant aux professions libérales fournissent aussi du matériel de reprographie et des fournitures, ou encore des batteries de téléphones pour les campagnes de financement. Certaines créances peuvent même être payées par des syndicats ou d'autres sympathisants. Hormis le prêt de permanents syndicaux, il est très difficile de comptabiliser avec exactitude les services en nature puisqu'on ne tient aucun registre à leur sujet.

LE PARTI CRÉDIT SOCIAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Le parti Crédit social de la Colombie-Britannique n'éprouve aucune difficulté avec son homologue fédéral puisqu'il n'en a pas. Par le passé on a, de fait, élu des députés du Crédit social à Ottawa et certains d'entre eux venaient de la Colombie-Britannique, avec la bénédiction de W.A.C. Bennett. Celui-ci avait cependant très peu de temps à consacrer à la politique fédérale et, après la défaite du gouvernement du Crédit social en Alberta en 1970, le parti national a été monopolisé par des extrémistes antisémites. Les créditistes de la Colombie-Britannique ont alors coupé tout lien avec le groupuscule qui arborait encore le nom du Crédit social aux confins de la politique fédérale.

La motivation politique fondamentale des créditistes de la Colombie-Britannique consiste à solliciter l'appui des conservateurs et des libéraux fédéraux pour obtenir une majorité électorale aux dépens du Nouveau Parti démocratique (NPD). À cette fin, le parti a pour principe de ne jamais se mêler officiellement de politique fédérale. En un sens, malgré le petit nombre de députés créditistes élus dans les années 50 et 60 et ses sentiments fraternels envers le Crédit social de l'Alberta lorsqu'il était au pouvoir, le Crédit social de la Colombie-Britannique s'est toujours considéré, à tout le moins depuis son accession au pouvoir, comme un phénomène propre à la Colombie-Britannique. L'absence de liens avec un organisme fédéral n'a jamais été pour lui source de regret.

Le processus de financement et d'engagement de dépenses se trouve considérablement simplifié sans ces liens. Trois périodes distinctes dans les activités de financement et le mode d'utilisation des contributions lors des campagnes reflètent les styles respectifs de W.A.C. Bennett, de William R. Bennett et de William Vander Zalm, les trois chefs qui ont

dirigé le Crédit social de la Colombie-Britannique de 1952 jusqu'en 1991. Pourtant, le parti actuel ne se démarque pas radicalement des coutumes du passé. Aucune rupture n'a eu lieu avec les règles anciennes préservées par les gouvernements du Crédit social, exception faite de l'introduction du système provincial de crédit d'impôt.

L'héritage de W.A.C. Bennett

W.A.C. Bennett a fait ses armes au sein du Parti conservateur. Élu député conservateur en 1941, il a quitté son siège à la législature provinciale en 1948 pour se présenter comme candidat conservateur au Parlement, où il a été défait. Il a été réélu à la législature provinciale en 1949 sous la bannière conservatrice, même s'il était mécontent de ce parti. Ses propres expériences électorales ont sans doute contribué à forger son opinion sur les deux règles traditionnelles de financement du parti. La première consistait à s'assurer que la caisse contenait suffisamment de fonds pour permettre une campagne vigoureuse et la deuxième, à s'assurer que le candidat, ou le chef, était perçu comme n'ayant aucun lien avec la collecte de ces fonds. Ces règles élémentaires de financement contenaient une contradiction que W.A.C. Bennett a bien vue.

Lorsqu'il est devenu premier ministre, M. Bennett a expliqué clairement à ses ministres et aux députés de l'arrière-ban qu'il leur appartenait de faire le nécessaire pour être réélus, y compris de percevoir des contributions financières. En même temps, lorsqu'il a entrepris de solliciter des fonds auprès des gens d'affaires bien nantis qui avaient accueilli la victoire du Crédit social avec un certain scepticisme (mêlé d'un certain soulagement devant l'échec de l'autre parti), il a demandé à son ami, Einar Gunderson, de constituer un fonds pour lui assurer l'indépendance nécessaire. M. Gunderson, éminent comptable agréé de Vancouver, avait été le premier détenteur du portefeuille des Finances de W.A.C. Bennett, mais avait dû abandonner son poste suite à son échec à l'Assemblée. M. Bennett avait alors assumé lui-même le poste de ministre des Finances et pris E. Gunderson comme conseiller.

E. Gunderson et W.A.C. Bennett ont créé le Free Enterprise Educational Fund pour solliciter des fonds auprès du secteur des affaires. Ce fonds se voulait distinct du parti. E. Gunderson et tous ceux qu'il pouvait s'adjoindre pour gérer ce fonds détenaient le pouvoir de décider de son utilisation. Dans la plupart des cas, les fonds étaient affectés au paiement des dépenses principales de la campagne centrale — principalement le temps d'antenne et les activités de publicité. Des sommes pouvaient aussi être affectées aux campagnes locales de circonscriptions choisies. La création d'un fonds distinct a permis à W.A.C. Bennett de déclarer publiquement qu'il n'avait aucune idée de

l'identité ni de la contribution des donateurs, et de fixer clairement, en privé, ses priorités pour l'utilisation des fonds[20].

De père en fils : Bill Bennett entre en scène

Au début, William R. (Bill) Bennett n'était pas disposé à toucher à l'œuvre politique de son père. Jusqu'en 1979, soit six ans après sa nomination à la tête du Crédit social, il laissera la direction des finances du parti à Dan Campbell, qui avait été ministre principal dans le cabinet de son père. On reconnaissait à Dan Campbell et à Grace McCarthy, qui avait aussi fait partie du cabinet de W.A.C. Bennett, le don de l'organisation, laquelle avait permis au Crédit social de survivre à l'échec de 1972. L'antipathie qu'éprouvaient bon nombre de gens d'affaires envers le gouvernement néo-démocrate devait sensiblement faciliter la collecte de fonds pour l'élection de 1975. Cependant, lors de l'élection de 1979, les créditistes semblaient avoir moins d'attrait, en partie parce que Dan Campbell avait participé à l'orchestration d'une campagne de lettres ouvertes fictives et lancé des nouvelles de source douteuse, entraînant le scandale des « sales tours ». Le gouvernement de Bill Bennett survivait de justesse à l'élection de 1979, et son chef se mettait aussitôt à la recherche de nouveaux conseillers et d'une nouvelle stratégie de financement. Ces changements avaient une raison plus profonde. Des rumeurs sur les dépenses excessives de M. Campbell pendant la campagne électorale avaient obligé le parti à publier des comptes corrigeant ceux parus dans un premier temps et qualifiés d'inexacts.

Puisque les créditistes comptaient maintenant dans leurs rangs — et dans leur caucus — bon nombre de conservateurs et de libéraux fédéraux actifs, l'idée de faire de nouveaux efforts pour persuader les gens d'affaires, traditionnellement attirés par ces deux partis, de financer le Crédit social faisait son chemin. Par ailleurs, une équipe de campagne de financement composée de personnalités connues dans le milieu des affaires de Vancouver paraissait la mieux placée pour mener à bien cette tâche.

Michael Burns, homme d'affaires renommé à Vancouver, a été choisi pour coordonner ces efforts en 1980. Un certain nombre[21] de membres des professions libérales et de dirigeants économiques se sont joints à l'équipe, y compris Michael Warren, avocat bien en vue du cabinet Owen Bird, de Vancouver. En 1981, M. Bennett a recruté de nouveaux collaborateurs, notamment deux conseillers politiques de la « Grosse machine bleue » (organisation électorale des conservateurs de l'Ontario), Patrick Kinsella, qui est devenu son secrétaire principal, et Jerry Lampert, qui a pris un poste de direction au sein du parti.

Ils ont collaboré étroitement, avec les bénévoles de M. Burns, à l'élaboration de campagnes de publicité par correspondance et à la mise en œuvre d'autres techniques adaptées à la collecte de fonds auprès d'un secteur d'activité généralement sympathisant. Ils ont essentiellement transmis aux néophytes de la côte ouest ce qu'ils avaient appris, en Ontario, de dirigeants de cabinets-conseils politiques travaillant pour des candidats républicains aux États-Unis.

Le 27 juin 1984, la B.C. Social Credit Funding Ltd. a été constituée en société et trois administrateurs ont été nommés : Michael Burns, Richard Stewart, un homme d'affaires de Vancouver et Leslie Peterson, un avocat qui avait été ministre principal au sein du cabinet de W.A.C. Bennett et qui, aujourd'hui, occupe notamment le poste de recteur de l'Université de la Colombie-Britannique. Le Free Enterprise Educational Fund s'est ainsi réincarné sous une autre forme.

M. Burns et ses solliciteurs travaillaient de la façon suivante. Les membres de l'équipe se répartissaient les différents secteurs économiques et professionnels. Une personne s'occupait des compagnies minières, une autre des grandes sociétés faisant partie du Conseil des industries forestières de la Colombie-Britannique, une autre des cabinets de comptables agréés, tandis qu'un avocat ou deux prenaient en charge les cabinets d'avocats du centre de la ville de Vancouver. On expédiait souvent une lettre pour « préparer » le donateur éventuel. Celle adressée par Michael Warren à de nombreux cabinets d'avocats de la Colombie-Britannique, le 10 décembre 1985, en offre un exemple. Elle demandait « un don annuel de 150 $ par avocat associé du cabinet », alléguant que les cabinets d'avocats profitaient de l'accroissement de l'activité économique dû au système de la libre entreprise. L'essentiel de la démarche consistait en une rencontre de soutien entre un donateur éventuel et un membre de l'équipe qui le connaissait personnellement parce que, selon leur théorie, il est toujours plus difficile de dire non à un ami.

Outre la sollicitation auprès des compagnies, les créditistes ont élaboré une technique poussée de publicité par correspondance. En 1981, c'était une idée toute neuve pour le parti. Jerry Lampert décrit comment elle a été développée.

> [...] c'est une méthode que nous avions utilisée dans l'Est pour les conservateurs fédéraux et ceux de l'Ontario [...]. Nous avions le concours de personnes de cette région qui s'y connaissaient [...]. Nous avons commencé par envoyer une lettre de sollicitation aux membres du parti (plus de 50 000 personnes), démarche qui a eu un grand succès [...]. Ensuite, nous avons fait ce que l'on appelle de la

> prospection, c'est-à-dire que nous avons acheté des listes [...] établies selon les caractéristiques démographiques des électeurs susceptibles d'appuyer le parti et nous avons constitué une banque de donateurs. L'intérêt de cette méthode est qu'elle permet de toucher les petits donateurs de sorte que, pour cette première opération de publicité par correspondance [...] la moyenne des dons a été d'environ 26 $ par personne. Devant un tel succès, nous avons élargi le programme à plusieurs reprises, au point que le nombre des donateurs inscrits se monte maintenant à près de 100 000, ce qui est tout à fait remarquable. (Entrevue, Lampert 1990.)

Il convient de souligner que les dispositions de la loi provinciale sur le crédit d'impôt permettaient alors au Crédit social de persuader les donateurs privés de donner davantage au parti qu'ils ne l'auraient fait sans cette loi. En ce qui concerne les petits donateurs, cela n'a pas mis le Crédit social sur le même pied d'égalité que le NPD[22].

Pour en revenir aux compagnies, Michael Burns a constitué un groupe spécial de donateurs, le « Palmarès des 20 », nom ayant une forte connotation élitiste. De fait, c'est l'élite du monde des affaires et des professions libérales qui a été invitée à en faire partie. En pratique, le groupe comprenait environ 60 personnes; le « Palmarès des 20 » faisait référence aux 20 circonscriptions flottantes de la province qui, selon le Crédit social, auraient un rôle déterminant dans le choix du parti appelé à gouverner, dans un contexte de polarisation des voix. Le parti a affirmé aux membres du « Palmarès des 20 » qu'en fournissant une contribution plus grande, ils permettraient au Crédit social de gagner ces sièges.

Les membres du « Palmarès des 20 » versaient une cotisation annuelle de l'ordre de 4 000 $ à 5 000 $. La majorité d'entre eux aidaient à recueillir des fonds auprès de leurs relations lesquelles, dans certains cas, s'affiliaient au groupe et participaient à leur tour à la collecte de fonds en s'adressant à leurs propres connaissances. En échange, le premier ministre et les ministres détenant des portefeuilles clés s'engageaient à prendre la parole devant le groupe et, surtout, à se montrer disponibles si un membre du groupe souhaitait avoir une « audience » particulière.

Tous les ministres n'étaient pas favorables à ce traitement de faveur, ni à l'idée qu'un groupe soit aussi proche des personnes clés du cabinet du premier ministre. Quand Bill Bennett a démissionné de son poste en 1986, le groupe du « Palmarès des 20 » est devenu un enjeu dans la course à la direction. Tout d'abord, Grace McCarthy, ministre du cabinet pendant une longue période sous les Bennett, père et fils, et

candidate favorite à la succession de Bill Bennett, a refusé de s'adresser au groupe du Palmarès, prétextant qu'elle « ne trouvait pas cela correct » (Entrevue, McCarthy 1990). Ensuite, Bill Vander Zalm, qui avait quitté le cabinet et l'Assemblée législative, en 1983, en accusant ses collègues d'être « des lâches » et qui était lui aussi un successeur possible de Bennett, a pris la même position. Le groupe du « Palmarès des 20 » n'a pas survécu à l'accession au pouvoir de M. Vander Zalm.

Le fait que Michael Burns ait été le principal agent de financement constituait aussi un handicap pour le Palmarès. L'équipe qu'il avait montée cédait devant les options proposées par Bill Vander Zalm. Le 12 septembre 1986, M. Burns envoyait une lettre aux membres du « Palmarès des 20 » et une à ses solliciteurs leur annonçant sa démission. Une élection était déclenchée le 24 septembre pour se dérouler le 22 octobre. David Poole, qui devait devenir le secrétaire principal du premier ministre, était nommé directeur de la campagne électorale et chargé de la responsabilité générale du financement. Peter Toigo, ami personnel du premier ministre et propriétaire d'une chaîne de restaurants, participait activement à la collecte de fonds auprès des compagnies, à la grande stupeur des personnes qui avaient été chargées de cette tâche pendant plusieurs années.

À partir de 1987, la stratégie de financement du Crédit social a été largement tributaire des crises qu'a connues le gouvernement de M. Vander Zalm. Il est superflu de décrire de telles crises en détail, sauf pour rappeler que le bureau du premier ministre a été à de nombreuses reprises sur la défensive. Manifestement, les gens d'affaires les plus éminents et ceux des professions libérales de Vancouver ont été déçus par le premier ministre Bill Vander Zalm, et tout le monde est d'accord pour reconnaître que cette déception a eu des répercussions tangibles sur les dons des sociétés.

En réaction, le bureau du premier ministre a consacré davantage d'efforts aux campagnes par publipostage. Brian Battison, permanent du parti qui avait acquis de l'expérience dans ce domaine lorsqu'il travaillait pour le Parti démocratique aux États-Unis, a organisé les envois et rédigé la plupart des textes. La B.C. Social Credit Funding Ltd., pourvue de deux nouveaux administrateurs, Peter Webster, membre d'une éminente famille canadienne, et Evan Wolfe, concessionnaire automobile qui avait été ministre des Finances sous Bill Bennett, recevait les fonds. Peter Webster a signé une bonne partie des lettres, mais un certain nombre l'ont été par M. Vander Zalm lui-même.

Il semble que la publicité par correspondance ait eu des résultats encourageants, mais aucun chiffre n'est disponible. Les personnes qui gèrent les fonds considèrent qu'une politique de confidentialité est tout

à fait légitime, la loi n'exigeant pas la publication d'un bilan. Les agents et les agentes de financement du parti ne continueraient vraisemblablement pas à recourir aussi souvent au publipostage si cette méthode ne s'était avérée fructueuse. Il semble qu'une personnalité aussi controversée que le premier ministre Bill Vander Zalm réussisse à recueillir des fonds de cette façon auprès de ses nombreux et fervents admirateurs.

Le recours au publipostage suggère en lui-même que les choses vont plutôt mal; cette impression a conduit un certain nombre de journalistes à penser que le Crédit social ne disposait peut-être pas de fonds suffisants pour faire campagne à la prochaine élection. Mais le rétablissement d'une situation précaire par une réponse favorable à une sollicitation directe est précisément le but de la publicité par correspondance. Cette méthode a probablement permis de compenser la perte de fonds provenant des sociétés et le parti semble disposer de moyens suffisants pour affronter une élection générale. En 1986, le Crédit social a été en mesure de faire campagne sans emprunter. D'après les informations recueillies dans des entrevues, il pourrait en être de même aux prochaines élections provinciales.

Il est intéressant de noter que Michael Burns, Michael Warren et d'autres membres de l'équipe de financement dirigée par M. Burns ont entrepris discrètement, une fois de plus, de solliciter des dons pour le Crédit social auprès du monde des affaires et des professions libérales. Ainsi, une nouvelle version, plus modeste, du « Palmarès des 20 » est-elle apparue. Le programme de reconnaissance des donateurs, créé en 1989, prévoit quatre catégories de donateurs. Les donateurs « de soutien » versent 25 $ et plus par an. Les « sociétaires » donnent de 100 à 499 $ et sont invités à une réception à l'occasion du congrès annuel du parti Crédit social. Les « bienfaiteurs », avec une contribution de 500 à 999 $, reçoivent une « marque de reconnaissance » supérieure à celle dont jouissent les donateurs moins généreux. Enfin, ceux qui donnent plus de 1 000 $ par année sont invités à faire partie du « Cercle du premier ministre ». Ce don leur vaut de recevoir un rapport trimestriel du premier ministre et ils sont invités à la réception annuelle offerte par le premier ministre et ses principaux collaborateurs élus[23]. Les difficultés politiques qu'a connues le premier ministre en 1989 et en 1990 ne permettent pas de juger de l'efficacité de ce mode de financement.

Le mode d'engagement des dépenses

S'il est impossible d'évaluer avec précision les fonds recueillis et détenus par la B.C. Social Credit Funding Ltd., on est mieux renseigné sur les modalités d'engagement des dépenses du parti. Pour assurer

l'administration du parti et participer aux élections générales et partielles, le Crédit social reçoit des subventions régulières et spéciales de la B.C. Social Credit Funding Ltd. Les administrateurs et les administratrices du parti élaborent un budget qu'ils soumettent aux administrateurs du fonds et, une fois que ce budget est approuvé, les paiements réguliers sont effectués. Le conseil du Crédit social demande également de l'argent pour les élections partielles et générales ; cet argent lui est transmis après approbation des administrateurs du fonds (Entrevue, Lampert 1990).

Il ne fait aucun doute que les administrateurs du fonds approuvent ces demandes, et d'autres demandes spéciales, quand ils ont la bénédiction du premier ministre. Ce dernier est membre du conseil du Crédit social, et ses agents et agentes le consultent sur toute demande concernant le budget. Les revenus que touche le parti sont également déclarés dans les états annuels soumis au registraire des sociétés, conformément à la *Society Act*. Ces chiffres ne sont pas très utiles dans la mesure où ils ne reflètent pas les revenus réellement perçus et détenus par la société de financement et où les excédents sont passés d'un compte à un autre, les subventions versées par la société de financement compensant les déficits. En outre, les dépenses engagées pour les élections générales et partielles sont déclarées au directeur général des élections.

Le tableau 3.6 présente les dépenses du Crédit social pour cinq années (1985–1989). Outre ces dépenses, le Crédit social a dû affronter six élections partielles depuis les élections générales de 1986. Le tableau 3.7 permet de comparer les dépenses déclarées par le Crédit social et par le NPD. Dans le cas du Crédit social, les dépenses déclarées pour les élections partielles d'Alberni, de Nanaimo et de Point Grey sont incluses dans le montant des dépenses de 1989. Pour le NPD, les dépenses du parti provincial pour toutes les élections partielles sont incluses dans les états vérifiés de 1988 et elles étaient comprises dans les chiffres donnés précédemment. Le NPD a gagné les six élections partielles.

Le Crédit social, comme le NPD, reçoit des services en nature, utilisés principalement durant les campagnes électorales. La plupart de ces services sont fournis au niveau de la circonscription. En 1986, les responsables de la campagne centrale ont mis un point d'honneur à payer leurs fournisseurs en espèces. Selon la date de leurs propres élections, les conservateurs de la Saskatchewan et de l'Alberta envoient une équipe d'organisateurs et d'organisatrices qui continuent d'être payés par leurs provinces d'origine. Plus importantes encore sont ce qu'on a appelé les « contributions massives en nature, pour la plupart jamais comptabilisées », offertes dans de nombreuses circonscriptions

par des entreprises locales qui mettent à la disposition du parti des services de secrétariat, des fournitures et du matériel de toute sorte, allant du papier à la reprographie. Dans certains cas, ces dons ont la forme d'une remise sur le prix des services. Ainsi, lorsque l'organisation locale d'une circonscription a besoin de louer un véhicule ou deux pour la campagne électorale, elle peut le plus souvent les obtenir à un prix très réduit.

Tableau 3.6
Dépenses, parti Crédit social, 1985–1989
(en dollars)

1985	596 168
1986	1 322 539
1987	3 150 830*
1988	632 054
1989	891 607

Sources : Bureau du registraire de la Colombie-Britannique, Victoria, et directeur général des élections de la Colombie-Britannique, relevé du scrutin 1986.

*Ce total comprend les 1 817 226 $ dépensés pour la campagne électorale centrale et déclarés précisément au directeur général des élections. Pour l'élection de 1986, l'ensemble des candidats et candidates du Crédit social a déclaré avoir dépensé 2 294 140 $ sur 4 111 366 $ de dépenses déclarées au total. En 1983, le parti a déclaré au directeur général des élections 1 800 364 $ de dépenses pour la campagne centrale; dans son état annuel des dépenses, il a déclaré 1 793 095 $ soit un écart de 6 603 $.

Au cours de la dernière décennie, les campagnes des organisations locales du Crédit social sont devenues, de façon générale, plus élaborées et plus perfectionnées. Quand W.A.C. Bennett était au pouvoir, les candidats et candidates des circonscriptions marginales recevaient souvent une aide financière du Free Enterprise Educational Fund, mis sur pied par Einar Gunderson, et beaucoup de circonscriptions s'étaient mises à compter sur cette aide quand des élections étaient déclenchées. Lorsque Patrick Kinsella, Jerry Lampert et leurs associés ont pris la direction politique du parti sous Bill Bennett, ils étaient déterminés à mettre un terme à cette dépendance. Ils savaient qu'une campagne menée de façon moderne, faisant un usage important de la publicité télévisée, aurait vite fait d'engloutir les fonds qui étaient auparavant versés pour les campagnes locales. En 1983, ils ont maintenu les subventions à un minimum de 2 000 $ environ et, en 1986, presque toutes les organisations locales avaient compris qu'elles devaient être autonomes.

Tableau 3.7
Dépenses afférentes aux élections partielles provinciales, juin 1988–décembre 1989
(en dollars)

		Crédit social	NPD
Boundary Similkameen			
(élection le 8 juin 1988)	Candidat	147 851	48 522
	Parti	0	18 983
	Total	147 851	67 505
Alberni			
(élection le 19 novembre 1989)	Candidat	37 887	12 710
	Parti	7 985	15 610
	Total	45 872	28 320
Nanaimo			
(élection le 15 mars 1989)	Candidat	42 216	37 000
	Parti	25 745	18 578
	Total	67 961	55 578
Point Grey			
(élection le 15 mars 1989)	Candidat	106 971	71 591
	Parti	30 187	20 560
	Total	137 158	92 151
Cariboo			
(élection le 20 septembre 1989)	Candidat	67 636	41 091
	Parti	146 238	42 679
	Total	213 874	83 770
Oak Bay–Gordon Head			
(élection le 13 décembre 1989)	Candidat	68 697	59 362
	Parti	77 557	29 328
	Total	146 254	88 690

Sources : Rapports du directeur général des élections de la Colombie-Britannique sur les élections partielles de 1988 et 1989.

NPD : Nouveau Parti démocratique.

Les députés élus, en particulier, après discussion avec le premier ministre Bill Bennett et son personnel, ont admis qu'ils devaient se procurer suffisamment de fonds pour leur campagne s'ils voulaient assurer leur réélection. La plupart des nouveaux candidats ont reçu le même message. En conséquence, la majorité des organisations locales ont élaboré un programme de financement fondé sur les efforts de toute la province.

Une équipe d'agents et d'agentes de financement est nommée par la direction locale. Dans les circonscriptions ayant un ou deux députés,

cette équipe est presque toujours nommée à la demande des élus. Les agents de financement, le plus souvent des hommes d'affaires locaux (ainsi que quelques femmes d'affaires et des membres des professions libérales), se partagent la liste des contacts afin de pouvoir les approcher individuellement. Un coordonnateur d'agents chevronné cherchera à susciter une saine concurrence entre ses solliciteurs. Comme pour la campagne provinciale, les solliciteurs entrent en contact principalement avec des personnes qu'ils connaissent, de sorte que leur campagne obtient en général un fort taux de réponse. Les solliciteurs travaillant aux niveaux central et local s'accordent pour reconnaître que les organisations locales se sont maintenant constitué un fonds suffisant pour permettre à leurs candidats et candidates de se lancer dans une véritable campagne à la prochaine élection.

Bon nombre des agents de financement locaux ont été formés par des professionnels du niveau central. Un des avantages des agents et des agentes de financement du Crédit social sur leurs homologues du NPD est qu'ils contrôlent les reçus aux fins d'impôt. Le parti provincial émet de tels reçus, mais les organisations locales peuvent également les utiliser pour recueillir leurs propres fonds. En règle générale, au sein du parti Crédit social, les personnes qui recueillent les fonds les gardent. Le parti provincial conserve les sommes qu'il perçoit et les organisations locales font de même. Les seuls montants partagés sont les cotisations des membres, qui sont réparties en parts égales.

De nombreuses circonscriptions ont mis sur pied des fonds officiels dont les administrateurs ou les fiduciaires n'ont aucun lien avec l'association. Un fonds indépendant est conçu sur le modèle de la B.C. Social Credit Funding Ltd. (bien que la plupart ne soient pas constitués en compagnie) et poursuit les mêmes objectifs. Tout d'abord, le montant du fonds peut rester secret, ce qui, on l'espère, empêchera les membres du parti et les donateurs de se satisfaire des objectifs atteints et de refermer les cordons de leur bourse. Deuxièmement, le député ou le candidat et les quelques responsables du financement contrôlent plus facilement la distribution de l'argent. Ils peuvent ainsi allouer les fonds aux projets qui leur paraissent les plus importants. Enfin, on pense, ou du moins on espère, qu'un fonds autonome permettra d'éviter que le candidat connaisse le détail des contributions versées au fonds.

D'aucuns ont exprimé publiquement leurs préoccupations quant à l'utilisation de ces fonds autonomes, suite à la controverse soulevée par un cadeau donné au député Bill Reid à l'occasion de son départ. Son organisation locale lui avait offert une automobile.

M. Reid, ardent partisan du premier ministre Bill Vander Zalm, était le ministre du cabinet responsable de la répartition des fonds de loterie. En 1989, quand on a révélé qu'il avait accordé, de sa propre initiative, une importante subvention à une société œuvrant en faveur des personnes handicapées, il a été obligé de démissionner. En effet, cette société devait créer un programme de recyclage dans la circonscription de Bill Reid, à condition qu'elle achète le matériel de recyclage à une entreprise appartenant à deux de ses proches amis. L'opposition néo-démocrate a réclamé à grands cris que Bill Reid soit poursuivi au criminel. Lorsque les représentants du ministère de la Justice ont décidé qu'il n'y avait pas suffisamment de preuves pour prononcer une condamnation, le critique néo-démocrate pour la justice a entamé des poursuites civiles.

L'affaire Reid a continué à défrayer les manchettes et a embarrassé le gouvernement, résolu à tenir des élections tôt ou tard en 1990. Pendant l'été, Bill Reid annonçait qu'il se retirait de la course. Il était évident que cette décision lui était pénible. En octobre, son cadeau de « départ » était révélé par les journaux, on s'est alors demandé pourquoi l'organisation locale acceptait de débourser quelque 15 000 $ pour l'achat d'une automobile, au moment où des élections allaient être déclenchées.

La réponse, évidemment, est que l'organisation locale ne contrôlait pas les fonds. On avait préféré créer un fonds spécial de campagne qui, selon la coutume, était contrôlé par l'entourage du député. Malgré les dénégations, il semble clair qu'une partie des fonds ayant servi à acheter la voiture provenait de dons déductibles d'impôt[24]. Comme l'a signalé un responsable du Crédit social, il est également fort possible pour un groupe administrant de tels fonds de décider qu'un candidat désigné ne lui plaît pas et de refuser de dégager les fonds pour sa campagne.

Pendant des années, le Crédit social de la Colombie-Britannique a été accusé de toutes parts, en général de façon indirecte, de détournement de fonds. Les éditorialistes soutenaient qu'Einar Gunderson ne devait être membre d'aucun organisme gouvernemental aussi longtemps qu'il contrôlait le Free Enterprise Educational Fund (Sherman 1966, 305). Bill Bennett a dû composer avec le scandale des « sales tours » qui a mis un terme à la carrière de Dan Campbell, son principal agent de financement par le passé. Bill Vander Zalm a eu plus que sa part d'ennuis à cet égard. Mason et Baldrey (1989) ont décrit beaucoup de ces ennuis, évoquant entre autres une enquête de la Gendarmerie royale du Canada sur les relations entre le premier ministre et son ami Peter Toigo. Cette enquête faisait suite aux insinuations des membres du conseil d'administration d'une société d'État qui laissaient entendre qu'une accusation de trafic d'influence se justifiait dans ce cas. Plus récemment, le

premier ministre a souffert d'une révélation concernant Elwood Veitch, ministre du cabinet. Celui-ci avait reçu un don de 1 000 $ du courtier en immeubles qui s'était occupé de la vente des Fantasy Gardens pour les Vander Zalm. Malheureusement, le courtier en question faisait face à des accusations de vol portées par ses anciens associés. Elwood Veitch a restitué le don.

Il n'est pas étonnant, dans une telle ambiance, que les médias, et d'autres intervenants et intervenantes, laissent parfois entendre que les contributions sont versées dans l'espoir de faveurs à venir. Augmenter les dépenses discrétionnaires liées à des contrats de réfection des chaussées pendant les années d'élection apparaît comme un moyen possible d'obtenir des contributions. En 1986 par exemple, à Cariboo, vaste circonscription du ministre chargé depuis longtemps de la Voirie, le directeur régional disposait de quelque 30 millions de dollars pour des contrats de travaux en régie non soumis à des appels d'offres.

Parallèlement, les personnes engagées dans la campagne centrale de financement ont reçu l'ordre de faire attention lorsqu'un don de plus de 10 000 $ est offert. On refuse les dons importants de crainte que le gouvernement et le parti ne soient compromis. En 1986, Bill Vander Zalm a dit à l'équipe chargée de la campagne de veiller à ne pas dépenser plus qu'en 1983. En fin de compte, elle a dépensé seulement 17 226 $ de plus que ce qu'il souhaitait (Entrevue, Poole 1990).

Mais les rumeurs sont nombreuses en l'absence de règles exigeant la divulgation des contributions politiques. Cela est malheureux, car rien ne laisse supposer que le Crédit social tente de camoufler ses dépenses réelles en espèces. Les rapports fournis au directeur général des élections et rédigés en vertu de la *Society Act* semblent très précis, si l'on excepte les erreurs initiales figurant dans le bilan des dépenses de Dan Campbell en 1979. Mais, comme c'est le cas pour les autres partis, ils ne tiennent pas compte de la valeur contributive des services en nature.

Terminons par quelques observations sur le congrès à la direction du Crédit social de 1986, qui a élu William Vander Zalm. L'argent nécessaire au financement des campagnes des 11 candidats a été recueilli sans aucun recours au régime du crédit d'impôt. Toutes les personnes qui ont participé aux campagnes font preuve de la plus grande discrétion à propos des montants recueillis et dépensés, mais des observateurs avisés estiment qu'environ 3 millions de dollars ont été dépensés. Pratiquement tout le monde reconnaît que Grace McCarthy a dépensé le plus, avec des sommes estimées à 1 million de dollars. D'après des entrevues, Brian Smith et Bud Smith auraient dépensé environ 500 000 $

chacun. Le million restant a été dépensé par les autres candidats ou candidates, dont le vainqueur final, Bill Vander Zalm, qui aurait dépensé moins de la moitié de ce que les deux Smith sont censés avoir dépensé chacun. La plupart des campagnes se sont soldées par des dettes, et l'on a dû organiser un certain nombre de manifestations pour recueillir des fonds et pour éviter que les candidats ne restent avec des dettes qu'ils n'avaient pas les moyens de rembourser personnellement. Grace McCarthy et Bill Vander Zalm n'ont pas eu à participer à ces sollicitations.

LES AUTRES CONCURRENTS : LES PETITS PARTIS

En 1972, les libéraux ont fait savoir que leur campagne centrale avait coûté 223 754 $ et que les candidats libéraux avaient dépensé 191 268 $, pour un total de 415 022 $. En 1986, on faisait état d'un total de 238 201 $. Cependant, le parti central n'a dépensé qu'un peu plus de 24 000 $, soit une légère augmentation par rapport à 1983, mais un montant tout de même plus impressionnant que celui, nul, déclaré en 1979. Même sans siège à l'Assemblée législative depuis 1979, les libéraux semblent garder un pouvoir de financement. En 1984, l'élection de John Turner dans Vancouver Quadra a incité certains libéraux à rêver d'un retour en force du parti que le charisme magiquement retrouvé de John Turner provoquerait, mais cela ne s'est pas produit.

Tableau 3.8
Dépenses déclarées par les partis reconnus et leurs candidats pour l'élection générale provinciale de 1986

	$	%
Parti Crédit social	4 111 366	54,0
Nouveau Parti démocratique	3 043 088	40,0
Parti libéral	238 201	5,4
Parti progressiste-conservateur	45 799	
Libertas de C.-B.	20 945	
Parti communiste du Canada	18 719	
Parti vert	5 970	
Western Canada Concept	2 358	
People's Front	2 170	
Parti libertarien	927	
New Republican	0	

Source : Directeur général des élections de la Colombie-Britannique, relevé du scrutin, élection générale provinciale de 1986.

Les dépenses de tous les partis aux élections provinciales de 1986, y compris celles des libéraux et d'autres petits partis, sont présentées dans le tableau 3.8. En outre, six candidats indépendants ont déclaré des dépenses totales de 13 188 $. L'un d'entre eux, en lice à Skeena, a dépensé 11 984 $ et obtenu 793 voix; autant dire un passe-temps onéreux.

CONCLUSION

Que ce soit sur le financement des partis, ou sur tout autre sujet, le contraste en Colombie-Britannique entre le parti Crédit social et le Nouveau Parti démocratique (NPD) est saisissant. Cependant, les différences ne sont plus aussi importantes qu'elles étaient ou semblaient l'être. Le Crédit social ne dispose pas de fonds illimités. Le NPD ne manque pas de fonds même s'il connaît des problèmes de liquidités. Certes, en 1986, les créditistes ont dépensé un million et quelques de plus que le NPD, si l'on additionne les dépenses des candidats et candidates et celles de la campagne centrale. Mais ils ont alors remporté plus de voix. Chacune leur a coûté 4,31 $, comparé à 3,69 $ pour le NPD. Par contre, le Trésor provincial a dépensé plus, dans les deux partis, pour chaque inscrit, soit 5,36 $ par électeur et électrice, selon le rapport du directeur général des élections.

La répartition des dépenses de la campagne centrale semble comparable dans les deux partis. Une analyse détaillée des dépenses du NPD en 1986 montre que la publicité représente 62 % des dépenses de la campagne centrale. Viennent ensuite, au poste le plus coûteux, les dépenses de personnel, avec un peu plus de 18 % du total. Tout le reste, y compris les sondages et les tournées du chef du parti, représente les 20 % complémentaires. Le Crédit social a aussi dépensé la majeure partie de ses fonds en publicité. Comparé au NPD, il a consacré une plus grande part de son budget aux sondages et une plus petite aux frais de personnel. Il est bien évident que le parti au pouvoir, ayant un accès tout prêt aux services publics et aux autres ressources gouvernementales, jouit d'un certain avantage dans son organisation (Entrevue, Lampert 1990).

Le NPD a dépensé plus d'argent entre les élections que les créditistes. Outre les frais de personnel, le NPD a consacré des sommes considérables aux réunions de l'exécutif et du conseil, aux comités de politique et à ses journaux et bulletins internes. Le Crédit social a eu moins de dépenses d'administration et, selon les dirigeants du parti, ses dépenses sont davantage axées sur la préparation des élections.

Prenons les dépenses administratives des deux partis pour les années 1985 à 1989, ajoutons-y les dépenses totales de l'élection de 1986

ainsi que les sommes importantes dépensées lors des six élections partielles non comprises dans les états annuels, et excluons toutes les dépenses du NPD consacrées à l'élection fédérale de 1988. Nous constatons alors qu'au cours de cette période de cinq ans et demi, le NPD a dépensé plus que le Crédit social. Le total du NPD s'élève à 11 602 201 $ contre 9 582 421 $ pour le Crédit social. Le tableau 3.9 décompose ces chiffres.

Tableau 3.9
Comparaison des dépenses engagées par le Crédit social et le Nouveau Parti démocratique, section de la Colombie-Britannique, 1985–1989
(en dollars)

	Crédit social	NPD
1985		
Dépenses administratives	596 198	1 578 308
1986		
Dépenses administratives	1 322 539	1 683 237
1987		
Dépenses administratives	1 333 604	1 576 751
1988		
Dépenses administratives	632 054	1 847 028
1989		
Dépenses administratives	891 607	1 603 513
1986		
Campagne centrale	1 817 226	1 416 766
1986		
Dépenses des candidats	2 294 140	1 626 322
1987–1988		
Élections partielles		
Dépenses non comprises ci-dessus	695 053	270 276
Total des dépenses	9 582 421	11 602 201

Sources : Rapports du directeur général des élections de la Colombie-Britannique, 1986, 1987 et 1988; états financiers du Crédit social de 1985 à 1989 déposés en vertu de la *Society Act*, et états financiers du Nouveau Parti démocratique de la Colombie-Britannique de 1985 à 1989.

NPD : Nouveau Parti démocratique.

Établir une comparaison de la totalité des revenus, sur une période similaire, est impossible parce que le B.C. Social Credit Funding Ltd. et les fonds des diverses circonscriptions n'ont pas besoin de fournir les détails de leurs avoirs et qu'ils ne le feront pas. Mais il reste improbable que le Crédit social soit en mesure de recueillir beaucoup

plus d'argent que le NPD. Il ne faut pas oublier qu'une part importante des fonds collectés par les néo-démocrates est transférée au parti fédéral ou utilisée pour le financement des élections fédérales. De même, aucun des partis ne semble tirer un grand avantage des services en nature qu'il obtient. Le NPD importe plus d'organisateurs rémunérés par des âmes charitables et lointaines. Mais les créditistes reçoivent davantage d'aide et réussissent à obtenir encore plus de fournitures, à prix réduit ou gratuites, pour leurs campagnes locales. Toutefois, les campagnes locales du NPD ont aussi bénéficié de la générosité de quelques fournisseurs. Les deux partis sont donc à égalité de jeu.

Mais les deux partis participent, dans un certain sens, à des jeux très différents. Il ne s'agit pas réellement de joutes idéologiques, bien qu'en matière de réforme électorale et de financement des partis, leurs attitudes soient historiquement différentes et leurs politiques divergentes. Si le NPD prenait le pouvoir, il demanderait que toutes les transactions financières des partis politiques soient publiées. Il imposerait aussi des limites aux contributions et aux dépenses et envisagerait sérieusement des subventions directes de l'État[25]. Le Crédit social penserait fortement à limiter les dépenses, mais n'exigerait jamais que soient dévoilées les contributions. Même le commissaire du gouvernement du Crédit social, le juge Eckardt, n'a pu convaincre le parti que la divulgation de toutes les contributions de plus de 100 $ était l'équivalent des dispositions touchant les crédits d'impôt[26].

Mais les différences importantes sont historiques et structurelles. Le NPD est toujours tourné vers Ottawa, même depuis Vancouver. Le socialisme ne connaît pas de frontières, même pas celles, mythiques, de la fédération canadienne.

Le Crédit social n'a jamais eu les yeux tournés vers Ottawa et craint même que les Rocheuses ne soient pas assez hautes pour tenir les étrangers à distance. Il ne connaît rien de plus important que son besoin d'être le gardien de la vertu de la Colombie-Britannique. Autrement dit, pour lui, toute résistance aux méthodes d'Ottawa et de Toronto n'est rien de moins qu'un devoir patriotique. Ce devoir est accompli avec plaisir s'il contribue à maintenir un système politique qui a entretenu la foi traditionnelle et protégé les nouveaux entrepreneurs.

Le financement des partis et la réforme électorale sont liés, en Colombie-Britannique, à deux visions différentes du Centre, et de la périphérie. N'en est-il pas toujours ainsi au Canada ?

NOTES

Cette étude a été complétée le 26 mars 1991. Des changements importants sont survenus dans la vie politique de la province depuis cette date. Le 2 avril, William Vander Zalm rendit sa démission à titre de premier ministre et chef du parti Crédit social. Rita Johnston lui succéda et devint chef du Crédit social en juillet 1991 lors de la course à la direction, après une lutte difficile contre Grace McCarthy. Aux élections générales tenues le 17 octobre, le Crédit social obtint seulement 7 des 75 sièges. Le Nouveau Parti démocratique, avec ses 51 sièges, constituait un gouvernement majoritaire au début de novembre 1991. Le Parti libéral forme maintenant l'opposition officielle, avec 17 sièges.

1. M. Paltiel était le directeur de la recherche du Comité sur les dépenses électorales. Par ses ouvrages spécialisés et ses écrits de vulgarisation (1970), il a contribué au maintien à l'ordre du jour politique de la question du financement des partis et des campagnes électorales.

2. L'énoncé complet des règles et des dispositions exposées ici figure dans trois lois de la Colombie-Britannique : la *Loi électorale* (version refondue du 13 mars 1990), la *Constitution Act* (version refondue du 14 novembre 1986) et l'*Income Tax Act*.

3. Il s'agit des lois de la Colombie-Britannique : l'*Election Regulation Act, 1871*, la *Qualification and Registration of Voters Act, 1871*, et la *Trial of Controverted Elections Act, 1871*.

4. Cette commission a été chargée de proposer un nouveau découpage des circonscriptions électorales. L'unique commissaire, Larry Eckardt, juge de la Cour provinciale, a fait d'autres recommandations, dont une concernant la loi provinciale sur les crédits d'impôt.

5. Les bulletins de vote de la Colombie-Britannique ont une présentation particulière. Ils font figurer en premier le nom du candidat ou de la candidate du parti au pouvoir, suivi du nom du candidat du parti dont le chef dirige l'opposition officielle de la dernière Assemblée élue, puis des noms des autres candidats, par ordre alphabétique. Cette initiative due à W.A.C. Bennett a survécu au mandat de premier ministre de David Barrett et figure toujours à l'article 86 de la *Loi électorale* de la Colombie-Britannique.

6. *Return of Candidates Election Expenses and Affidavit of Candidate and Official Agent* du 12 février 1990, document déposé par Louis Lesosky auprès du directeur général des élections de la Colombie-Britannique, à la suite d'une élection partielle tenue le 13 décembre 1989 dans la circonscription électorale fédérale d'Oak Bay–Gordon Head.

7. *Return of Candidates Election Expenses and Affidavit of Candidate and Official Agent* du 15 novembre 1989, document déposé par Hans Brown, secrétaire, et Roger Howard, trésorier, auprès du directeur général des élections de la Colombie-Britannique, à la suite d'une élection partielle tenue le 20 décembre 1989 dans la circonscription électorale de Cariboo, et lettre

du 11 mai 1989 adressée à Jeanette Gogo, aux soins de Harry Goldberg, directeur général des élections, portant la signature de Lin Rubin, directeur de l'administration, Nouveau Parti démocratique de la Colombie-Britannique, déposée auprès du directeur général des élections de la Colombie-Britannique. Roger Howard, trésorier du parti pendant plus de dix-huit ans, a confirmé que l'obligation de faire contresigner un rapport par un commissaire venait d'être portée à son attention.

8. Lettre, datée du 21 janvier 1986, adressée par M.A. Jorre de St. Jorre, registraire des sociétés, au Crédit social de la Colombie-Britannique, figurant dans le dossier provisoire du parti au Registre des sociétés, à Victoria.

9. Elkins (1985) a écrit un essai éloquent sur l'ambiguïté et la complexité de la politique en Colombie-Britannique.

10. Les organisateurs du Crédit social sont parfaitement au courant de cette pratique et espèrent pouvoir déclencher des élections de façon qu'elles coïncident avec la période électorale d'une autre province, idéalement la Saskatchewan ou le Manitoba.

11. Les acteurs principaux, dans cet épisode, étaient Hans Brown, secrétaire du parti provincial (directeur général) qui avait élaboré un processus budgétaire plus réaliste, Lin Rubin, directeur administratif, qui agissait en tant que contrôleur pour le parti, Roger Howard, trésorier provincial, à temps partiel, depuis 1972, et professeur de physique à l'Université de la Colombie-Britannique qui avait conçu les programmes informatiques traduisant les règles complexes de partage des revenus en montants exacts de dollars.

12. Dans plusieurs municipalités de la Colombie-Britannique, le Nouveau Parti démocratique (NPD) présente des candidats et candidates sous sa bannière et les organisations créées à cet effet par des membres du NPD sont des partis municipaux. Comme les circonscriptions fédérales ou la section des jeunes, ces organisations peuvent constituer une source de fonds donnant droit à un crédit d'impôt et retenir 15 % pour elles-mêmes.

13. Dans les entrevues que j'ai effectuées à ce propos, il est apparu que les permanents du bureau provincial avaient réussi à persuader la plupart des circonscriptions qui n'avaient pas de député d'accepter l'idée de partager des revenus. Mais un certain nombre des circonscriptions comptant le plus d'électeurs et d'électrices favorables au député candidat du Nouveau Parti démocratique semblaient demeurer hostiles à cette nouvelle politique.

14. Projet de programme de financement de Nelson–Creston daté du 18 juin 1990.

15. En avril 1989, les cinq provinces « moins nanties » avaient payé seulement 9 050 $ sur les 115 000 $ qu'elles devaient, selon le rapport de la réunion de Wascana (voir Nouveau Parti démocratique 1989, 6).

16. Les groupes que le Nouveau Parti démocratique sollicite comprennent notamment Greenpeace, l'Association canadienne pour les Nations Unies, les abonnés du CBC Radio Guide, la John Howard Society, Enquête énergétique et des circonscriptions engagées dans des activités analogues.

17. Ces renseignements sont consignés dans le rapport rédigé par le bureau provincial de la Colombie-Britannique, à la suite de la réunion de Wascana (Nouveau Parti démocratique 1989).

18. Il faut lire « commission » et non « bureau ».

19. Le Nouveau Parti démocratique de la Colombie-Britannique (NPD) a comme principe politique de refuser d'accepter « directement ou indirectement tout don fait par des compagnies, à l'exception de ceux des petites entreprises qui appuient les principes et la politique du NPD. Tout don de cette nature doit être approuvé par l'exécutif provincial ». La définition d'une petite entreprise suscite des divergences d'opinion au sein du NPD.

20. Le Free Enterprise Education Fund est décrit plus en détail dans l'ouvrage de Mitchell (1983, 364 et 365). J'ai eu confirmation de son existence à l'occasion d'une entrevue.

21. « Un certain nombre » est une expression vague mais qui reflète bien la culture politique du Crédit social. Personne ne se rappelle avec précision combien de dirigeants et dirigeantes se sont joints à l'équipe. Il y en a eu de 10 à 20 peut-être, mais certains ont eu un rôle accessoire; le début, ou la fin, de l'activité de plusieurs de ces personnes n'est pas clairement connu. Au sein du Nouveau Parti démocratique, un groupe de financement est membre du parti. Des listes sont tenues à jour et une hiérarchie formelle, sinon réelle, est prévue. La « droite » n'aime pas faire des affaires de façon aussi structurée.

22. Le Nouveau Parti démocratique de la Colombie-Britannique avait encore un avantage du fait qu'il pouvait remettre un reçu combiné qui permettait de jouir d'un crédit d'impôt plus important pour les dons supérieurs à 100 $. Lorsque le don était très important, le donateur pouvait recevoir 1 000 $ de crédit d'impôt, au lieu de 500 $, ce qui représente une différence appréciable.

23. Voir le document *Get Involved, Stay Involved* publié par le British Columbia Social Credit Funding Ltd.

24. Cette utilisation des fonds électoraux n'est pas sans analogie avec le « parachute doré » qui permit aux « membres du Congrès américain qui étaient en poste le 8 janvier 1980 de conserver les contributions destinées à la campagne électorale pour leurs besoins personnels, après avoir quitté leurs fonctions ». Cette clause du maintien des avantages acquis est décrite par Larry Sabato (1989, 68 et 69), qui préconise l'abandon de cette pratique constituant un détournement de fonds destinés à un but et utilisés à d'autres, sans que les donateurs en aient été informés.

25. Au Nouveau Parti démocratique, les courses à la direction sont strictement réglementées. Lors de la lutte en Colombie-Britannique, en 1984, les dépenses engagées par les candidats et candidates ne devaient pas dépasser 20 000 $. Le parti provincial a accordé son appui aux candidats pour leur tournée dans la province, mais les coûts de cette tournée devaient être prélevés sur les 20 000 $ alloués à chacun. Les candidats devaient divulguer intégralement les contributions reçues et les dépenses engagées. Ces données ont paru dans la publication mensuelle du parti, le *Democrat*. Le processus de présentation des candidats prévoyant qu'ils devaient avoir plus d'une poignée de supporteurs prêts à signer les documents de présentation, a été appliqué afin d'éviter les candidatures marginales. Les mêmes règles ont été appliquées au congrès de 1987, qui a suivi la démission du chef du parti, Robert Skelly. Michael Harcourt a été élu chef à l'unanimité. Il a défrayé les dépenses de sa tournée précédant le congrès d'investiture avec les dons qu'il avait reçus au cours de sa campagne comme candidat à la direction. Il a remis un état des contributions reçues et des dépenses engagées pour publication dans l'organe du parti.

26. En plus de recommander l'adoption de dispositions législatives en matière de crédits d'impôt, le juge Eckardt demandait, dans son rapport de 1978, la divulgation de toutes les contributions supérieures à 100 $. Il n'a pas été écouté (voir Colombie-Britannique, Commission 1978).

ENTREVUES

Je remercie les personnes qui ont bien voulu m'accorder une entrevue. Pour certains sujets, plusieurs d'entre elles m'ont demandé de ne pas être citées directement. Quelques personnes ont souhaité rester anonymes et ne figurent donc pas dans la liste des entrevues.

Brown, Hans, secrétaire provincial et directeur de la campagne, Nouveau Parti démocratique de la Colombie-Britannique.

Howard, Roger, trésorier provincial, Nouveau Parti démocratique de la Colombie-Britannique.

Jones, Cate, coordonnateur des agents de financement, Nouveau Parti démocratique de la Colombie-Britannique.

Lampert, Jerry, ancien secrétaire principal du premier ministre de la Colombie-Britannique.

McCarthy, Grace, députée, ancienne ministre et ancienne présidente du parti Crédit social de la Colombie-Britannique.

Poole, David, ancien secrétaire principal et chef du cabinet du premier ministre de la Colombie-Britannique.

Rubin, Lin, directeur de l'administration, Nouveau Parti démocratique de la Colombie-Britannique.

Warren, Michael, associé, Owen Bird avocats et conseillers juridiques, collecteur de fonds du parti Crédit social de la Colombie-Britannique.

BIBLIOGRAPHIE

Abréviations :

L.C.-B. Lois de la Colombie-Britannique
L.R.C.-B. Lois révisées de la Colombie-Britannique

Blake, Donald E. (dir.), *Two Political Worlds : Parties and Voting in British Columbia*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1985.

Cairns, Alan C., et Daniel Wong, « Socialism, Federalism and the B.C. Party Systems 1933 – 83 », dans Hugh G. Thorburn (dir.), *Party Politics in Canada*, 5e éd., Scarborough, Prentice-Hall Canada, 1985.

Canada, Comité sur les dépenses électorales, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.

Colombie-Britannique, *An Act to Amend the Labour Relations Act*, L.C.-B. 1961, chapitre 31.

———, Commission royale sur la réforme électorale, *Rapport*, Victoria, Imprimeur de la Reine, 1978.

———, *Constitution Act*, L.R.C.-B. 1979, chapitre 62.

———, *Corrupt Practices Prevention Act*, L.R.C.-B. 1871, chapitre 158.

———, *Election Regulation Act, 1871*, L.R.C.-B. 1871, chapitre 157.

———, *Income Tax Act*, L.R.C.-B. 1979, chapitre 190.

———, *Labour Relations Act*, L.R.C.-B. 1960, chapitre 205.

———, *Labour Relations Act Amendment Act*, L.C.-B. 1961, chapitre 31.

———, *Loi électorale*, L.R.C.-B. 1979, chapitre 103.

———, *Provincial Elections Act*, L.R.C.-B. 1920, chapitre 27.

———, *Qualification and Registration of Voters Act, 1871*, L.R.C.-B. 1871, chapitre 156.

———, *Society Act*, L.R.C.-B. 1979, chapitre 390.

———, *Trial of Controverted Elections Act, 1871*, L.R.C.-B. 1871, chapitre 167.

Elkins, David J., « British Columbia as a State of Mind », dans Donald E. Blake (dir.), *Two Political Worlds : Parties and Voting in British Columbia*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1985.

Mason, Gary, et Keith Baldrey, *Fantasyland : Inside the Reign of Bill Vander Zalm*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1989.

Mitchell, David J., *W.A.C. Bennett and the Rise of British Columbia*, Vancouver, Douglas & McIntyre, 1983.

Nouveau Parti démocratique, « Discussion Paper, Federal Party Finances », Vancouver, 1989.

Nouveau Parti démocratique de la Colombie-Britannique, *Direct Ask Fundraising Manual*, Vancouver, s.d.

———, *Report of the Revenue Sharing Task Force to Provincial Council*, Vancouver, 1987.

Paltiel, Khayyam, *Political Party Financing in Canada*, Toronto, McGraw-Hill, 1970.

Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

Sabato, Larry, *Paying for Elections*, New York, Priority Press Publications, 1989.

Sherman, Paddy, *Bennett*, Toronto, McClelland and Stewart, 1966.

Stanbury, W.T., *L'argent et la politique fédérale canadienne : Le financement des candidats et candidates et des partis*, vol. 1 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa et Montréal, CRREFP/Dundurn et Wilson & Lafleur, 1991.

4

L'ÉVOLUTION DE LA RÉGLEMENTATION DU FINANCEMENT POLITIQUE AU NOUVEAU-BRUNSWICK

Hugh Mellon

L'ACTIVITÉ POLITIQUE au Nouveau-Brunswick a souvent été perçue comme un combat acharné où le favoritisme et les liens étroits entre le commerce et la politique sont monnaie courante. Au début des années 60, Thorburn (1961, 163) écrivit qu'« au niveau provincial, la politique est en grande partie une bataille entre ceux qui profitent du favoritisme et ceux qui n'en profitent pas ». Depuis lors, cette mentalité est moins courante. Plus récemment, des auteurs comme Young (1986) et Bickerton (1989, 461–463) se sont interrogés sur l'importance qu'ont toujours la compétition partisane et les élections dans les Maritimes. Selon eux, les rapports socio-économiques et les relations fédérales-provinciales devraient faire l'objet d'études poussées, et leur travail suggère des perspectives importantes. L'analyse du financement des partis et des campagnes électorales permet de faire un lien entre l'examen des rivalités électorales et l'accent mis depuis peu sur les liens entre la politique et l'économie dans le monde d'aujourd'hui.

L'évolution de la société, le déclin du favoritisme dans l'économie contemporaine et les exigences populaires accrues de transparence ont contribué à la transformation du contexte politique. La réglementation sur le financement des partis et des campagnes électorales fait aussi partie de ces changements. Au Nouveau-Brunswick, la mesure législative à la base de ce régime est la *Loi sur le financement de l'activité politique*, qui fut adoptée à la fin du second mandat (1974–1978) du gouvernement du premier ministre Richard Hatfield. Cette loi, bien que modifiée à plusieurs reprises, est demeurée substantiellement la même.

Celle-ci établit une série de contrôles du financement et des dépenses des partis, ainsi qu'un mécanisme par lequel ceux-ci reçoivent un montant important de financement de l'État. Dans l'ensemble, la nouvelle réglementation semble avoir été largement acceptée et respectée. Le Nouveau-Brunswick connaît ce système depuis plus d'une décennie; il s'avère donc à la fois opportun et constructif de s'interroger sur les faits passés et les tendances actuelles dans cette province, au moment où ces questions font l'objet d'un débat national.

Cette étude, qui est divisée en quatre parties, examine d'abord les circonstances qui ont mené à l'adoption de la *Loi sur le financement de l'activité politique* par l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick. Nous analyserons les diverses études et les comités de cette province qui se sont penchés sur la réforme électorale et sur celle des partis.

La deuxième partie traitera du débat soulevé à l'Assemblée législative par le projet de loi et dégagera les principales dispositions de la *Loi sur le financement de l'activité politique*.

La troisième partie se penche sur l'impact et les conséquences de la Loi, tout en signalant les modifications marquantes qui y ont été apportées de 1978 à 1990.

La dernière partie de cette étude donne un aperçu global de l'évolution des tendances en matière de financement et de réglementation. Il y sera aussi question d'autres éléments de droit et des améliorations possibles.

L'ORIGINE ET L'ÉVOLUTION DE 1966 À 1978

Deux ensembles de facteurs sont à l'origine de la présentation et de l'adoption en 1978 de la *Loi sur le financement de l'activité politique*. Le premier a trait à la modernisation progressive des lois électorales du Nouveau-Brunswick et à leur application à compter du milieu des années 60. Le deuxième touche aux années 1977–1978, soit immédiatement avant la présentation et l'adoption de la Loi. La conjugaison de ces deux ensembles de facteurs explique l'initiative législative de 1978 et les débats publics qui s'ensuivirent.

La réforme des lois électorales provinciales est devenue une question importante à la suite d'une controverse mineure au sujet d'un recomptage électoral à Saint-Jean en 1963. Pour tenter d'éviter ce genre de problèmes, le premier ministre libéral, Louis J. Robichaud (1960–1970), chargea J.E. Michaud d'enquêter sur les pratiques électorales dans la province et de faire des recommandations. À cette époque, les électeurs pouvaient encore utiliser un bulletin de vote improvisé ou distribué par le parti. Michaud (1966, 3) rapporte que « très

rapidement, il m'apparut que la *Loi électorale* présentait de nombreuses déficiences ». D'après lui, il existe deux problèmes : les différences manifestes entre les dispositions électorales des divers ordres de gouvernement et la brièveté du mandat des responsables du système électoral provincial. Chez les électeurs, tout comme chez les administrateurs, prédominaient la confusion et le manque d'informations. Malgré le désaccord qu'il pressentait chez les traditionalistes, Michaud choisit de s'inspirer des pratiques observées à l'échelon fédéral : « Selon moi, les différents systèmes de scrutin portent à confusion; je recommande donc qu'ils soient uniformisés pour toutes les élections. » (*Ibid.*, 4.)

Les recommandations de Michaud (1966) couvraient une multiplicité de sujets. En plus de soutenir l'adoption d'un bulletin de vote uniforme, il demandait une modification de la carte électorale, la nomination à titre permanent du directeur général des élections et des directeurs du scrutin, ainsi que l'inscription du parti des candidats et des candidates sur les bulletins de vote. Pour appliquer cette dernière recommandation, les partis « reconnus » devaient comprendre celui du premier ministre, celui du chef de l'opposition et tout parti ayant un nom officiel et comptant au moins 10 candidats. Michaud était aussi partisan de l'établissement de circonscriptions électorales urbaines pour les villes d'une certaine importance. Dans le régime électoral du Nouveau-Brunswick d'alors, les vastes circonscriptions plurinominales prédominaient.

Depuis de nombreuses années, les allégeances politiques au niveau des circonscriptions et au niveau local étaient un élément important de la politique provinciale. En fait, du point de vue de Thorburn (1961, 50), « l'esprit de clocher, qui se manifeste par un régionalisme à petite échelle, est la caractéristique dominante de l'électorat du Nouveau-Brunswick ». Cependant, les changements politiques survenus dans les années 60 ont commencé à dénouer les liens qui existaient au niveau local. Le programme Equal Opportunity instauré par le gouvernement Robichaud[1] a transformé de façon radicale les relations entre les paliers de gouvernements local et provincial. Les comtés furent démantelés et le gouvernement provincial devint désormais entièrement responsable de services comme l'éducation, le bien-être social et les hôpitaux. Ce changement aida à substituer à l'esprit de clocher et aux différences régionales des valeurs comme la redistribution, l'uniformisation et l'efficacité (Young 1987, 95–99).

Le programme Equal Opportunity « peut aussi être perçu [...] comme un moyen de mettre de l'ordre dans les affaires internes de la province » (Young 1987, 93). Les barrières qui, de l'intérieur,

empêchaient la modernisation de toute la province furent en partie levées. Ce programme était l'un des effets du changement de mentalité du gouvernement du Nouveau-Brunswick, notamment quant à la promotion du développement économique. Dans le passé, les réseaux des partis provinciaux et locaux avaient accordé des avantages financiers à leurs partisans et partisanes sous forme d'emplois dans la fonction publique, de nominations et de contrats. Pendant ce temps, les structures de l'État étaient faibles et décentralisées. Des changements majeurs eurent lieu après la Seconde Guerre mondiale. À propos de cette période, Young (1984, 1) affirme que « le système de favoritisme s'est peu à peu atrophié par ses racines, particulièrement dans les centres urbains ». Après des dizaines d'années durant lesquelles le favoritisme à grande échelle était généralement accepté et où des efforts étaient faits « pour protéger les entreprises domestiques contre l'agression du Canada central » (*ibid.*), les structures étatiques furent renforcées et centralisées pendant que l'on cherchait activement à attirer des entreprises et des investissements de l'extérieur.

Les réformes des années 60

Dans la législation adoptée avant l'élection provinciale de 1967, le premier ministre Robichaud et son gouvernement suivirent quelques-unes des suggestions de Michaud (1966). Les lois qui en résultèrent instauraient un bulletin de vote normalisé, la nomination d'un directeur général des élections provinciales permanent et une nouvelle délimitation de certaines circonscriptions. Leur remaniement a sans doute profité au gouvernement, mais il a également « accru la division ethnique malsaine entre le nord et le sud » (Stanley 1984, 166). Les régions du nord et de l'est du Nouveau-Brunswick sont habitées par une forte population acadienne francophone, tandis que le sud et l'ouest de la province sont dominés par les anglophones.

Les modalités pour délimiter les circonscriptions et pour révéler de possibles conflits d'intérêts chez les candidats et candidates constituaient également des questions importantes.

> Les conservateurs ne parvinrent pas à convaincre les libéraux d'adopter des circonscriptions uninominales ou de constituer un comité de révision des limites des circonscriptions électorales comportant des représentants du gouvernement et de l'opposition. Par contre, ils réussirent à les persuader que les conditions exigées des candidats aux élections étaient trop restrictives. (Stanley 1984, 166.)

Il fut décidé que seuls les candidats élus seraient assujettis aux règlements sur les conflits d'intérêts.

Les réformes des années 60 ont pavé le chemin des discussions des années 70. Certaines mesures, comme la nomination du directeur général des élections, sonnaient la fin des anciennes habitudes des partis. On abolit bon nombre de vieilles traditions. Les milieux politiques se préoccupèrent de plus en plus de la répartition des circonscriptions provinciales. La réforme électorale resta d'actualité après que le gouvernement Robichaud eut été défait en 1970 par Richard Hatfield et ses progressistes-conservateurs. M. Hatfield soutenait l'adoption du principe des circonscriptions uninominales. Cependant, son gouvernement ne prit aucune mesure à ce sujet avant plusieurs années (Childs 1973).

Le début des années 70

Durant cette même période, les deux partis convinrent apparemment de poursuivre le débat sur l'administration des élections et le financement de l'activité politique. Devant ce consensus, le premier ministre Hatfield et le chef de l'opposition Robert Higgins se mirent d'accord pour constituer, en juin 1973, un comité spécial sur la *Loi électorale*. Ce comité, composé de députés progressistes-conservateurs et libéraux, tint des audiences publiques et étudia minutieusement les questions portant sur les listes électorales, le financement ainsi que sur l'administration générale des élections. Ils consultèrent des experts de l'extérieur de la province, notamment le directeur général des élections du Canada, M. Jean-Marc Hamel, et divers responsables d'élections de la Nouvelle-Écosse, de la Colombie-Britannique et de l'État voisin du Maine (Nouveau-Brunswick, Comité spécial 1974, 4).

En octobre 1973, le premier ministre Hatfield se rendit à l'idée d'instaurer des circonscriptions uninominales. Il constitua alors une commission de citoyens et citoyennes présidée par G. Edwin Graham, cadre supérieur de la société de téléphone de la province, la New Brunswick Telephone Company, Limited. Cette commission était chargée de diviser les circonscriptions plurinominales existantes et de créer un ensemble de circonscriptions uninominales dans toute la province. Les membres de la commission préparèrent une carte de la délimitation de la circonscription et demandèrent l'avis du public. Au début de 1974, après la tenue de nombreuses audiences, M. Graham et ses collègues proposèrent au gouvernement un tableau des nouvelles circonscriptions comme première étape de leur mission. Restaient à venir leurs réflexions sur les élections et la représentation législative.

La commission et le comité reçurent un nombre considérable de mémoires de tous les coins du Nouveau-Brunswick. Le comité parlementaire, par exemple, reçut « au total 72 mémoires provenant de personnes et d'organisations » (Nouveau-Brunswick, Comité spécial 1974, 1). Durant les audiences, on souleva des questions comme les modalités de vote, le déroulement de la campagne et le plafond des dépenses permises. Il vaut la peine de se pencher sur le travail accompli par les deux comités ainsi que sur leur contribution aux débats sur le processus électoral et la conduite des partis. Ces débats eurent lieu non seulement entre les membres des deux comités, mais aussi au sein de la direction des progressistes-conservateurs au pouvoir et des libéraux de l'opposition.

Les recommandations du Comité spécial sur la Loi électorale

Le comité parlementaire produisit un rapport approfondi comportant 29 recommandations. On y rejetait le principe de la liste électorale permanente, mais on proposait le recomptage et le bulletin de vote par correspondance, la reconnaissance juridique des partis politiques et le contrôle des dépenses électorales.

Le point de vue du comité à propos du statut juridique des partis politiques était le suivant :

> Le Comité recommande que les partis provinciaux et les associations de circonscription deviennent des entités juridiques susceptibles de poursuivre en justice et d'être aussi poursuivies en justice devant les tribunaux civils, et d'être tenues responsables d'abus et d'infractions concernant n'importe quelles mesures législatives. Afin d'améliorer et de maintenir la confiance du public dans le système, il faudrait pouvoir identifier une entité juridique déclarée et certaines personnes nommées susceptibles d'accepter la responsabilité. (Nouveau-Brunswick, Comité spécial 1974, 12.)

Remarquons la référence à la confiance du public envers le système politique. Les membres du comité étaient manifestement soucieux d'accroître cette confiance, de même que la transparence.

Le comité spécial défendait aussi l'entrée en vigueur de règlements sur les méthodes de financement des partis et sur leurs dépenses, encouragé en cela, durant les audiences publiques, par des particuliers tout comme par des groupes de toute appartenance. Des groupements aussi différents que la Fédération des travailleurs du Nouveau-Brunswick, les Jeunes libéraux de l'Université de Moncton, la Chambre de Commerce du Grand Moncton et l'Association

progressiste-conservatrice du Nouveau-Brunswick réclamaient tous au moins une certaine forme de réglementation[2].

Dans les régions les moins riches du Canada, le financement constituait un défi continuel pour les partis.

> Dans les provinces les plus pauvres, les chefs de partis et leurs représentants pouvaient toujours tenter de recueillir de l'argent à Toronto ou à Montréal lors de dîners-bénéfice, ou faire appel à des partis frères. Mais c'était inévitablement dans leur propre province qu'il leur fallait rechercher le plus gros de leurs fonds pour faire fonctionner leur parti. Les agents de financement et les ministres étaient donc inévitablement amenés à consulter les listes de ceux qui faisaient des affaires avec le gouvernement. (Simpson 1988, 188.)

Le favoritisme et les pots-de-vin étaient, au fil des ans, devenus pratique courante. Les partis cherchaient, pendant qu'ils étaient au pouvoir, à se constituer des réserves afin de survivre durant les années qu'ils prévoyaient passer dans l'opposition.

Au début des années 70, de tels agissements étaient devenus embarrassants. Les membres du comité pressentaient le mécontentement qui gagnait la population. En outre, la modernisation de l'économie et de la société laissait moins de latitude au favoritisme politique. En plus du programme Equal Opportunity, le gouvernement Robichaud avait institué les conventions collectives pour les fonctionnaires. Par la suite, la montée du syndicalisme dans la fonction publique de la province contribua à réduire, après l'élection de 1970, les congédiements pour raisons politiques (Fitzpatrick 1978, 129). Le fonctionnement du secteur public ainsi que l'embauche et le congédiement des fonctionnaires permanents devenaient plus bureaucratisés.

Pour les membres du comité spécial, des changements s'imposaient pour éviter les critiques du public et pour fournir aux partis de meilleures assises financières.

> Nous reconnaissons et appuyons le fait que le seul financement du secteur privé n'a pas permis de répondre aux besoins des partis et candidats de nos jours. Comme nous l'avons déjà noté, cela a créé une certaine méfiance et perte de confiance à l'endroit de notre système politique. Le Comité recommande l'adoption de mesures législatives prévoyant un minimum d'assistance publique et réglementant suffisamment la divulgation pour supprimer tout soupçon d'abus relatifs au système. (Nouveau-Brunswick, Comité spécial 1974, 13.)

Le comité demandait que soient divulguées les contributions supérieures à 100 $. Il réclamait aussi des crédits d'impôt pour les donateurs et les donatrices, le remboursement des dépenses effectuées dans le cadre d'une campagne électorale, des limites aux dépenses des candidats et des partis, ainsi que la production de rapports financiers des partis et des candidats après l'élection (Nouveau-Brunswick, Comité spécial 1974, 13–16). Le comité préconisait de plus « l'adoption de mesures législatives suffisantes pour assurer un contrôle sévère et pour voir à l'application de telles mesures au moyen d'amendes rigoureuses pour les infractions commises » (*ibid.*, 16).

Le gouvernement Hatfield ne tarda pas à donner suite aux rapports de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales et du Comité spécial sur la Loi électorale. En février 1974, une proposition de carte électorale portant l'empreinte du travail du comité de la carte électorale fut déposée à l'Assemblée législative. Elle fut approuvée après quelques discussions et des mises au point mineures.

Les amendements à la Loi électorale

En mai 1974 se tint le débat qui déboucha sur l'adoption des modifications apportées à la *Loi électorale* du Nouveau-Brunswick. Une polémique s'engagea, car le gouvernement n'acceptait pas toutes les recommandations du comité spécial. M. Norbert Thériault, porte-parole de l'opposition et ancien membre du comité spécial, déclara qu'« une fois de plus, le gouvernement affiche de bonnes intentions pour faire croire aux gens qu'il met en avant des réformes fondamentales, alors qu'en réalité, le projet de loi ne contient rien de substantiel » (Nouveau-Brunswick, Assemblée, 31 mai 1974, 1675)[3]. M. Higgins, le chef de l'opposition, qualifia le projet de loi de « poudre aux yeux de première classe » (*ibid.*, 1679). Le point principal en cause était le rejet par le gouvernement des recommandations du comité spécial à propos des limites de dépenses et de la divulgation publique des contributions. Le comité approuvait l'imposition de limites de dépenses à la fois aux partis politiques et aux candidats, à titre individuel (Nouveau-Brunswick, Comité spécial 1974, 15 et 16). Il déclarait, à propos de la divulgation publique des contributions :

> Le Comité recommande que partis et candidats soient tenus de déposer des rapports financiers détaillés dans un délai raisonnable après une élection. Les rapports devraient indiquer la provenance et le montant des fonds versés à la caisse électorale ainsi que le nom des donateurs dans le cas de toute contribution dépassant $100. (Nouveau-Brunswick, Comité spécial 1974, 16.)

Loin d'inclure les limites de dépenses et les divulgations publiques, les mesures du gouvernement furent bien plus modestes. Des dispositions furent prises pour l'enregistrement des partis politiques et de leurs représentants. Le directeur général des élections avait la responsabilité de tenir le registre, et les partis devaient dorénavant être tenus de l'informer de leurs changements de personnel tant à la direction que dans les circonscriptions. Une disposition prévoyait l'obligation pour les agents principaux, les agents de circonscription et les candidats de produire un rapport des dépenses électorales, le directeur général des élections devant les examiner et en publier un compte rendu. Cependant, aucune limite n'était fixée par la Loi quant aux dépenses ou aux contributions. M. Hatfield défendit cette décision en soulignant ce qu'il prétendait être des difficultés administratives rencontrées au Québec et aux États-Unis dans le cas de règlements semblables à ceux envisagés par le comité spécial.

> L'honorable député [Thériault] fait grand cas de la recommandation qui a trait aux finances et à la divulgation. D'après lui, elles sont indispensables pour améliorer l'image de notre régime politique. Je suis de son avis et ce, depuis un certain temps. La question est de trouver une façon judicieuse et efficace de l'appliquer.
>
> La recommandation [du comité spécial] qui traite de la divulgation et des finances était fondamentalement la même que celle adoptée par le gouvernement fédéral et par la province de Québec; or, malgré leurs efforts pour améliorer la situation, ceux-ci n'ont vraiment impressionné personne. Même après quatre années sous le régime de cette loi, le Québec fait encore face aux mêmes accusations et contre-accusations.
>
> Vous avez aussi donné l'impression que le gouvernement américain a finalement opté pour la divulgation et que cela avait clarifié la situation; mais selon moi, la situation n'a jamais été aussi mauvaise que depuis qu'il est passé aux actes.
>
> Je pense qu'adopter une demi-mesure ou une mesure mal venue aura des effets encore plus défavorables si elle ne résout pas le problème; le gouvernement décide donc qu'il n'apportera pas des modifications de pure forme à la Loi simplement pour réagir à une situation afin de sauver les apparences. (Nouveau-Brunswick, Assemblée, 31 mai 1974, 1683.)

Notons que la Commission sur l'Assemblée législative de l'Ontario (1974, 42), sous la présidence de Dalton Camp, un confident de

M. Hatfield, fit une recommandation semblable en ce qui a trait à la limitation des dépenses et à un système de divulgation plus ouvert.

La seule publication des dépenses constituait un bien faible progrès. Elle reflétait la prudence du gouvernement à soutenir des réformes politiques, de même que le peu d'enthousiasme de la « base » et des organisateurs des « coulisses » à s'aventurer en terrain relativement vierge. Certains avaient éprouvé de la difficulté à s'adapter aux réformes politiques du Nouveau-Brunswick dans les années 60 et 70. Richard Hatfield et son gouvernement avaient procédé à des changements administratifs importants dans les rouages de l'État au début des années 70 (Léger 1983, 18) et des lois furent adoptées pour assurer un contrôle plus serré des marchés publics et des contrats de construction avec la province (Starr 1987, 73)[4]. M. Hatfield s'était montré un réformateur modéré sur plusieurs questions, même s'il était clair que certains membres de son parti répugnaient à abandonner certaines traditions. La victoire lors de l'élection provinciale de 1970 suscita les sollicitations habituelles dans un système de favoritisme. Certains voulaient des emplois (Jonah 1971) alors que d'autres souhaitaient regarnir les coffres du parti après une décennie passée dans l'opposition (Simpson 1988, 185–190). En tant que chef de son parti, M. Hatfield devait tenir compte de ces points de vue. Avec son gouvernement, il opta pour des changements limités dans les règlements des partis politiques, mais ne se ferma pas tout à fait aux débats sur d'éventuelles réformes. Il convient de noter que, tout en défendant la démarche législative de son gouvernement, M. Hatfield appuyait le financement public intégral des partis politiques qu'il considérait comme « la solution finale » (Nouveau-Brunswick, Assemblée, 31 mai 1974, 1684).

Les élections de 1974

En dépit des protestations de l'opposition, les modifications proposées par le gouvernement furent adoptées et entrèrent en vigueur à temps pour l'élection provinciale qui eut lieu à l'automne 1974. Ce fut une élection particulière, car elle faisait suite aux modifications apportées aux circonscriptions et aux protocoles administratifs et réglementaires électoraux. Elle revêtait un caractère transitoire, d'autant plus que les observateurs et observatrices politiques restaient dans l'attente du rapport final de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales. La redistribution des circonscriptions ne représentait que le premier volet du mandat de celle-ci; son rapport final devait présenter ses réflexions sur les éléments essentiels de la représentation législative. Rétrospectivement, les changements pourraient sembler

peu importants pris séparément, mais le public était alors conscient d'un vent de changement et de la disparition des vieilles pratiques. Cet état d'esprit se reflète dans l'extrait qui suit, tiré d'un éditorial du *Telegraph-Journal* (1974b) de Saint-Jean et intitulé « A Different Election » : « Avec le temps, l'élection de 1974 au Nouveau-Brunswick pourrait bien être considérée non seulement comme la première à obéir à de nouvelles règles, mais comme la seule en son genre. »

L'élection fut vivement contestée, et les dépenses des progressistes-conservateurs et des libéraux s'élevèrent à près d'un million de dollars pour chaque parti. Un compte rendu des dépenses qu'eux-mêmes et les néo-démocrates déclarèrent est donné au tableau 4.1. Les campagnes électorales d'avant 1974 se déroulant dans le secret et même dans l'irrégularité, il est difficile de vérifier si ce niveau de dépenses correspond à celui qui était auparavant la norme chez les partis et chez les candidats. Quoi qu'il en soit, certains stratèges ainsi que des militants des deux principaux partis s'inquiétaient du fait que le total des frais engagés pour cette élection semblait indûment élevé aux yeux du public. En fait, durant la campagne, le premier ministre Hatfield lui-même critiqua l'importance des dépenses de la campagne libérale[5]. Cela semble plutôt surprenant, étant donné la similitude du montant des dépenses que déclarèrent les deux partis.

Tableau 4.1
Dépenses déclarées par les partis, campagne de l'élection provinciale de 1974
(en dollars)

	Agent principal	Agent de circonscription	Candidat	Total
Progressistes-conservateurs	228 060	661 234	40 472	929 766
Libéraux	344 415	597 249	22 670	964 334
Néo-démocrates	17 787	4 183	5 450	27 420

Source : Nouveau-Brunswick, Directeur 1974, 26. Le Parti acadien et le Canada Party, qui furent des partis de protestation, ont réuni des candidats et des candidates, mais leurs rapports sur leurs dépenses électorales étaient incomplets.

Note : Les chiffres sont arrondis au dollar près.

L'élection fut remportée haut la main par M. Hatfield et les progressistes-conservateurs. Leur campagne fit ressortir des thèmes comme la voiture Bricklin, le projet de centrale nucléaire à Point Lepreau, la nécessité d'un second mandat pour consolider les réalisations du gouvernement, de même que la fierté et l'optimisme à l'égard du potentiel économique du Nouveau-Brunswick. À maintes reprises,

le premier ministre souligna les avantages du projet Bricklin (Starr 1987, 83 et 84).

Le rapport de la Commission de délimitation des circonscriptions électorales de 1975

Après les élections de 1974, la réforme électorale constituait toujours une question importante. L'année suivante, la Commission de délimitation des circonscriptions électorales présenta son rapport final au gouvernement. Elle y préconisait le multipartisme, un scrutin majoritaire, un nouveau découpage électoral tous les dix ans par des commissions indépendantes, une réduction des différences démographiques entre les circonscriptions, la sensibilisation du public à la politique et l'augmentation des salaires des députés et députées. L'influence des anciennes traditions se manifestait encore dans la représentation législative, comme en témoigne cet extrait du rapport de cette commission : « Selon que les représentants sont du côté du gouvernement ou de l'opposition et selon qu'un député fait ou non partie du cabinet, la représentation est plus ou moins efficace. » (Nouveau-Brunswick, Commission de délimitation 1975, 3.) L'accès aux leviers du pouvoir déterminait la qualité des candidats et candidates. Les débats et l'engagement public étaient accessoires, l'objectif principal consistant à remporter le pouvoir.

La controverse et la critique

Vers le milieu des années 70, le financement des partis et les comportements partisans demeuraient à l'ordre du jour, notamment à cause d'une série de controverses et de poursuites judiciaires. Si l'on considère conjointement ces deux questions, il s'agit là d'une deuxième série de facteurs contribuant à l'imposition, en 1978, de contrôles sur le financement des partis. En 1977, la réputation du gouvernement Hatfield fut entachée par plusieurs scandales publics au sujet du financement du Parti progressiste-conservateur (PC) du Nouveau-Brunswick (Simpson 1988, 185–194; Starr 1987, 66–117) et par des accusations d'ineptie à la suite de l'effondrement de l'entreprise d'automobiles Bricklin (Starr 1987, 85–101). À la suite de ces événements, le chef libéral Robert Higgins demanda en mars 1977 la mise sur pied d'une commission royale sur le financement des partis. De plus, il insinua que le gouvernement s'était ingéré dans l'enquête menée par la Gendarmerie royale du Canada (GRC) à propos de questions reliées au financement du PC (*ibid.*, 107). M. Higgins annonça alors qu'il était prêt à donner sa démission si la preuve était faite que son accusation d'ingérence n'était pas fondée. Richard Hatfield rejeta

sa demande de constitution d'une commission royale, mais instaura une enquête judiciaire à propos de l'allégation d'ingérence.

À la fin de janvier 1978, le juge en chef de la province, Charles J.A. Hughes, publia son rapport à ce sujet. Il ne découvrit aucune preuve manifeste d'ingérence mais l'atmosphère politique n'en demeura pas moins tendue. M. Higgins ainsi qu'un autre député libéral influent à l'Assemblée législative, M. John Turnbull, démissionnèrent. M. Higgins renonça également à son poste de chef du Parti libéral. Cette situation était loin de satisfaire tout le monde. Dans un éditorial intitulé « Bob Exits, Head High », le *Telegraph-Journal* (1978b) de Saint-Jean observait :

> Le juge en chef estime que le ministère provincial de la Justice n'a pas entravé l'enquête de la GRC. Mais il s'agit là de la conclusion d'une enquête judiciaire intervenue après la production de preuves complexes et parfois incertaines, imparfaites ou pas vraiment fiables « du fait des écarts dans la perception, la fragilité de la mémoire humaine et de certaines incohérences ».

Le jour même où le rapport Hughes fut rendu public, le premier ministre Hatfield annonça son intention de présenter un projet de loi ayant trait au financement et aux dépenses des partis (*Telegraph-Journal* 1978b). Lui et son gouvernement entreprirent plusieurs démarches visant à dissiper la nuée de controverses et de critiques (Starr 1987, 113). L'ancien ministre de la Justice, M. Baxter, intenta des poursuites judiciaires contre la Société Radio-Canada pour ses reportages sur les allégations d'ingérence du gouvernement dans les enquêtes policières. Au début de la session de l'Assemblée législative en 1978, le gouvernement distribua « 43 documents concernant la faillite de l'entreprise de voitures de sport, la Bricklin (Canada) Ltd. » (De Merchant 1978)[6]. Les discussions portant sur certaines questions, notamment le contrôle des conflits d'intérêts et l'accès à l'information, devinrent pour le gouvernement hautement prioritaires.

Le mardi 14 mars 1978 fut prononcé le discours du Trône du gouvernement. Celui-ci annonça, parmi ses engagements, ses projets visant l'instauration d'un contrôle sur le financement des partis et les dépenses électorales. Les commentateurs et les militants des quatre coins de la province attendaient les propositions du gouvernement avec impatience et curiosité.

Pendant ce temps, le premier ministre était soucieux de voir la préparation de la Loi confiée à des personnes bien informées sur les partis politiques et les campagnes électorales. Étant donné les réserves

que M. Hatfield avait déjà exprimées en 1974, il importait que les propositions fassent plus qu'une bonne impression. L'aspect pratique et l'efficacité s'imposaient.

L'élaboration de la Loi

À la fin de l'année 1977 et au début de 1978, le premier ministre proposa à deux militants sérieux et bien informés du PC, Harry Scott et Bruce Hatfield[7], d'étudier la question des dépenses effectuées pour le parti ainsi que dans le cadre d'élections et de faire leurs recommandations. Tous deux appartenaient au même cabinet d'avocats. Durant tout l'hiver et le printemps, ils consacrèrent de longues heures à la recherche d'informations et d'idées. Ils examinèrent des règlements relevant de diverses sphères de compétence, plus particulièrement du Québec. Le premier ministre se joignait fréquemment à eux lors de leurs discussions et, sous la supervision générale de celui-ci, Harry Scott et Bruce Hatfield devinrent les architectes de ce qui allait devenir la *Loi sur le financement de l'activité politique*.

Le caucus du PC prit connaissance de leurs idées et de leurs recommandations au début d'avril 1978. En juin, le projet de loi était prêt à être débattu devant l'Assemblée législative. Il sera question de ces débats dans la partie suivante de cette étude, mais voyons d'abord brièvement plusieurs points importants relatifs aux événements survenus avant le milieu de l'année 1978. Premièrement, jusqu'au milieu des années 60, aucune réforme électorale sérieuse n'avait été opérée. À partir de cette période, cependant, cette question allait préoccuper le gouvernement libéral de Louis J. Robichaud et celui, progressiste-conservateur, de Richard Hatfield. En second lieu, la réforme de l'administration et la centralisation, instaurées par le programme Equal Opportunity de Louis J. Robichaud et maintenues par Richard Hatfield, contribuèrent à diminuer la dépendance envers les réseaux locaux de favoritisme et envers les privilèges partisans. Les mentalités changeaient et, pour éviter de mécontenter la population, il fallait modifier le comportement des principaux partis. Troisième point à souligner : la haute direction, tant progressiste-conservatrice que libérale, s'inquiétait des retombées des scandales entourant le financement des partis et la mauvaise conduite des membres. En dernier lieu, soulignons que l'année 1978 fut déterminante pour le gouvernement Hatfield. Celui-ci devait en effet faire face à des problèmes occasionnés par les enquêtes sur le financement du PC, les conséquences de l'échec de la Bricklin et les difficultés auxquelles doit faire face tout gouvernement après huit longues années passées au pouvoir. Le gouvernement Hatfield tentait de réchapper à la tempête politique

soulevée par les critiques du chef libéral Higgins, qui avait démissionné depuis peu, et par les retombées de l'enquête du juge en chef Hughes. L'introduction d'une loi sur le financement des partis et des campagnes électorales constitua un pas important dans la bonne direction.

LA LOI SUR LE FINANCEMENT DE L'ACTIVITÉ POLITIQUE DE 1978

Le 6 juin 1978, lors de la deuxième lecture du Projet de loi 60 (Financement de l'activité politique), le premier ministre Richard Hatfield déclara à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick :

> La présente loi est l'accomplissement d'une promesse que j'ai faite pour la première fois pendant la campagne électorale provinciale de 1974. Elle fait partie d'une série de réformes entreprises par le gouvernement dès son accession au pouvoir, dans le but de rendre le système politique du Nouveau-Brunswick plus démocratique, plus responsable, plus rationnel et moins vulnérable que par le passé aux influences indues. (Nouveau-Brunswick, Assemblée, 6 juin 1978, 4263 et 4264.)

Le projet de loi accompagnant cette grandiose déclaration était vaste et détaillé. Par bien des aspects, il s'inspirait du travail déjà effectué par le Comité spécial sur la Loi électorale. La limite des dépenses et la divulgation du nom des donateurs et donatrices y figuraient enfin. Cette loi prévoyait des règlements sur le financement des partis et les dépenses électorales ainsi que sur l'instauration d'un système de financement public limité destiné aux partis politiques. Aucun doute qu'elle répondait réellement aux questions soulevées. Le *Telegraph-Journal* (1978c) de Saint-Jean déclarait à cet égard : « Le projet de loi actuel semble être le fruit d'une tentative sincère pour résoudre certains problèmes et pour traiter le financement de l'activité politique comme celui de toute activité commerciale. » La meilleure preuve du sérieux du projet de loi fut sans doute le peu de sarcasmes partisans et de récriminations au cours du débat législatif. On suggéra quelques améliorations et on en discuta sereinement, et les coups d'éclat furent pratiquement absents.

Avant de nous attarder aux échanges qui suivirent le dépôt du projet de loi, passons d'abord en revue ses principales dispositions. En le présentant, le premier ministre Hatfield donna un aperçu des « quatre grands principes qui l'ont façonné [...] » (Nouveau-Brunswick, Assemblée, 6 juin 1978, 4265–4269). On y recommandait la divulgation des contributions politiques et l'imposition de limites aux contributions, le financement public partiel des partis politiques en raison de leur rôle

fondamental dans la vie politique, la divulgation des dépenses effectuées par les partis et, enfin, la limitation des dépenses faites par les candidats et les partis lors d'élections. L'application de la Loi revenait au titulaire du poste nouvellement créé de contrôleur du financement politique. Celui-ci ou celle-ci devait être assisté d'un comité consultatif composé de représentants et de représentantes des partis.

En vertu des paragraphes 37(1) et 37(2) du projet de loi, les particuliers, les sociétés et les syndicats ne pourraient verser de contributions qu'à un parti politique enregistré, une association de circonscription enregistrée ou un candidat indépendant enregistré. Les modalités d'inscription étaient décrites dans la *Loi électorale*. Les modifications à la *Loi électorale* de 1974 ayant insisté sur la question de l'inscription, cela avait résolu certains problèmes liés au contrôle et à la surveillance. Toute contribution supérieure à 100 $ devait être divulguée. Pour éviter que quelqu'un cherche à échapper à cette obligation en versant plusieurs petites contributions, les dispositions relatives à ces divulgations étaient très claires. Les partis politiques enregistrés devaient fournir un rapport où figuraient le nom de chaque corporation ou syndicat ayant versé une contribution ainsi que « le nom et l'adresse complète de tout individu ayant versé des contributions de plus de 100 $ à un parti et le montant total de ses contributions à ce parti » (alinéa 58 (1)*i*)). Des reçus seraient émis et le parti devait en garder un registre. Le projet de loi ne prévoyait pas de déductions du revenu imposable. Le plafond serait fixé à 6 000 $ par donateur ou donatrice pour les contributions versées en année d'élection et à 3 000 $ pour les autres années.

Les partis politiques inscrits recueilleraient dorénavant un montant annuel au prorata du nombre de voix obtenues par leurs candidats et candidates lors de la dernière élection générale provinciale. Le taux de remboursement était fixé à 1 $ pour chaque voix, le contrôleur du financement politique surveillant le processus de remboursement. Le gouvernement envisageait d'exiger des partis qu'ils aient des députés élus à l'Assemblée législative pour pouvoir obtenir le remboursement intégral d'un dollar par voix. Le projet de loi prévoyait aussi un remboursement aux candidats ayant obtenu 20 % des suffrages de leur circonscription.

Une série de contrôles sur la tenue de livres et les dépenses des partis politiques inscrits, des associations de circonscription et des candidats indépendants figuraient également dans le projet de loi. Les partis devaient désormais engager des vérificateurs pour les aider à présenter régulièrement des rapports financiers au contrôleur du

financement politique. Ces rapports comprendraient, entre autres, une liste détaillée des contributions supérieures au seuil fixé de 100 $ et les noms des donateurs et donatrices. On maintiendrait également l'obligation de garder un relevé succinct des contributions individuelles de moins de 100 $. Les associations de circonscription et les candidats indépendants enregistrés n'échappaient pas à la règle. En cas de désaccord, le contrôleur du financement politique pouvait choisir un vérificateur pour examiner les registres.

Le projet de loi sur le financement de l'activité politique exigeait des partis politiques inscrits qu'ils présentent deux rapports financiers par an au contrôleur, soit un par semestre. Ces rapports devaient être soumis dans un délai de trois mois après la fin du semestre. En période d'élection, la date limite serait prolongée de quatre-vingt-dix jours. Pour leur part, les candidats indépendants jouissaient d'un délai de quatre-vingt-dix jours après l'élection. Les informations fournies par les partis et par les candidats devaient être rendues publiques dans un délai de trois mois après leur réception.

Les partis inscrits allaient devoir déclarer leurs fonds et leurs actifs avant une date déterminée. Aucun stockage secret de réserves financières n'était permis.

La réglementation prévoyait aussi une limite aux dépenses engagées lors des campagnes, selon des modalités semblables à celles recommandées dans le rapport du comité spécial. Ces dépenses seraient restreintes et contrôlées. Le premier ministre Hatfield déclara que « les limites imposées aux dépenses seraient déterminées par le nombre d'électeurs que les partis et les candidats doivent rejoindre » (Nouveau-Brunswick, Assemblée, 6 juin 1978, 4268), formule qu'il avait rejetée quatre ans auparavant. Ces limites s'appliqueraient aux élections partielles comme aux élections générales et seraient établies en fonction d'un montant déterminé par électeur et électrice. Dans le cas d'élections partielles, ce montant serait légèrement supérieur. Indépendamment du montant par électeur, on prévoyait des minimums et des maximums par candidat et candidate qui permettaient de fixer un seuil de dépenses dans une province où la population variait considérablement d'une circonscription à l'autre.

Le contrôleur du financement politique

Le contrôleur du financement politique se voyait attribuer la lourde responsabilité de s'assurer que les gens et les partis se conformaient aux règlements. À son bureau permanent, les documents produits en vertu de la Loi seraient accessibles au public. Ce bureau ferait parvenir aux partis et aux particuliers concernés les lignes directrices

concernant les dispositions de la Loi et donnerait son avis en matière d'interprétation de celle-ci. De plus, le contrôleur était chargé de démasquer les contrevenants et contrevenantes et d'encourager les mesures correctrices.

La Loi prévoyait la nomination d'un comité consultatif chargé d'épauler le contrôleur. Chacun des partis comptant des députés et députées à l'Assemblée législative y déléguerait deux représentants ou représentantes. Le contrôleur et le directeur général des élections du Nouveau-Brunswick en étaient également membres et le contrôleur agirait à titre de président. D'une manière générale, le comité se réunirait lorsque le contrôleur souhaiterait recueillir les réactions et les conseils de personnes possédant une expérience pratique en matière de campagnes électorales et de partis.

Étant donné l'importance des fonctions de contrôleur, il n'est pas surprenant que la méthode de sélection pour ce poste ait donné lieu à une polémique. Le chef libéral Joe Daigle, le successeur de Robert Higgins, s'opposait à la proposition du gouvernement voulant que le contrôleur soit nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil sur recommandation de l'Assemblée législative. M. Daigle réclamait des règles plus sévères qu'une recommandation issue du vote de la majorité. Le gouvernement rappela alors qu'il était de tradition de faire confiance aux décisions de la majorité. Il céda enfin sur ce point, bien qu'il demanda que le gouvernement consulte l'opposition sur le choix du candidat ou de la candidate (Nouveau-Brunswick, Assemblée, 27 juin 1978, 6341).

Les versements de deniers publics et de crédits d'impôt

Le gouvernement modifia cependant quelques-unes de ses propositions initiales. Beaucoup contestaient le fait que seuls les partis ayant des députés élus recevraient une allocation annuelle, ce qui était interprété comme une mesure favorisant indûment les libéraux et les progressistes-conservateurs. M. Hatfield, reconnaissant que cela portait en effet à controverse, entreprit d'y inclure le Nouveau Parti démocratique.

> Depuis la présentation du projet de loi 60, nous avons noté avec intérêt de fortes critiques à propos de la limite des allocations annuelles. Si les partisans libéraux et conservateurs peuvent voter 1 $ en appui à leur parti, il est normal que les partisans des autres partis reconnus puissent faire de même. (Nouveau-Brunswick, Assemblée, 27 juin 1978, 6341 et 6342.)

Pour répondre à cette critique, le gouvernement consentit le versement de l'allocation annuelle non seulement aux partis ayant des députés et députées à la Chambre, « mais aussi à tout parti inscrit qui a présenté un minimum de 10 candidats à la dernière élection générale » (Nouveau-Brunswick, Assemblée, 27 juin 1978, 6343).

Les déductions du revenu imposable provoquèrent aussi bien des discussions. Le gouvernement ne les avait pas incluses dans la Loi, parce que, comme l'expliqua le premier ministre Hatfield, « lors de la rédaction du projet de loi, nous avons étudié le régime de crédits d'impôt et y avons découvert de sérieuses difficultés qui nous ont convaincus de ne pas l'intégrer, du moins pour le moment » (Nouveau-Brunswick, Assemblée, 27 juin 1978, 6348). Selon le gouvernement, les déductions fiscales et le versement de fonds publics aux partis pouvaient passer pour des moyens détournés de financer les activités de ceux-ci et de contribuer, en fin de compte, à « vider les coffres de la province » (*ibid.*). Les versements de deniers publics en fonction des voix obtenues reflétaient davantage, pensait-on, les choix de la majorité et étaient plus faciles à administrer. Les déductions du revenu imposable correspondaient plutôt, selon le premier ministre, aux voeux des citoyens et citoyennes mieux nantis (*ibid.*). Le chef libéral Joe Daigle proposa un taux moindre de financement par voix et l'application de la différence à la création d'un système de crédits d'impôt (*ibid.*, 6351). En dépit de ces propositions, le gouvernement insista pour que les déductions du revenu imposable ne figurent pas dans la Loi. M. Daigle contestait également le seuil limite imposé aux dépenses, mais ce n'était pas là une source importante de controverse.

L'approbation par le public de la Loi

Dans la province, la Loi reçut généralement un bon accueil, mais avec des réserves. Le projet de loi apparaissait comme une réponse sensée à des questions complexes et parfois troublantes, réaction dont les journaux se faisaient l'écho. Dans l'ensemble, l'éditorial déjà cité du *Telegraph-Journal* de Saint-Jean était positif. D'autres partageaient ce point de vue. Le *Moncton Times* (1978) applaudissait le projet de loi : il y voyait un encouragement à une plus large participation du public et un relâchement de l'emprise des avocats et avocates sur la vie politique :

> Il se pourrait bien que les plus grands avantages de la *Loi sur le financement de l'activité politique* ne soient pas tant les limites directes imposées aux dépenses et aux contributions politiques, mais plutôt les

encouragements indirects à la base pour qu'elle participe davantage au processus politique.

Hormis la modification à l'égard des dispositions inhérentes au financement public des partis, le projet de loi chemina comme l'avait prévu le gouvernement. Le premier ministre Hatfield choisit Samuel « Sam » Field, un comptable agréé de Fredericton, comme contrôleur du financement politique. M. Field ne s'était pas mêlé aux milieux partisans. Il avait acquis une certaine expérience du secteur public en tant que directeur général de la Société d'aménagement régional de la province. En le choisissant, le premier ministre respectait l'esprit consultatif exigé par l'Assemblée législative. M. Field constituait un bon choix. Outre sa formation professionnelle et son expérience du secteur public, il avait acquis une solide réputation dans le privé, chez un entrepreneur en construction de la région de Fredericton. Il allait devoir garder cet emploi, le poste de contrôleur n'étant qu'à temps partiel. Cette nomination fut bien accueillie et selon le *Telegraph-Journal* (1978d), le chef libéral Joe Daigle avait déclaré que « la carrière de Samuel Field était impressionnante ».

Dès sa nomination, M. Field surveilla la mise sur pied de son bureau et le bon fonctionnement des rouages administratifs. Les choses allèrent bon train et dès le 13 septembre 1978, tous les articles de la *Loi sur le financement de l'activité politique* étaient adoptés. Face au déroulement des événements, une telle rapidité s'avéra salutaire car une élection provinciale fut annoncée pour le 23 octobre 1978.

La partie qui suit considère l'impact de la Loi et ses répercussions sur la province de 1978 à 1990. La Loi adoptée en 1978 reçut généralement un bon accueil, les observateurs et observatrices la considérant comme le fruit d'un effort louable. Tous semblaient l'appuyer et paraissaient décidés à en assurer le succès. À preuve, le ton habituellement constructif des débats de l'Assemblée et le choix de Sam Field comme contrôleur.

LES RÉPERCUSSIONS DE LA LOI SUR LE FINANCEMENT DE L'ACTIVITÉ POLITIQUE

Après l'adoption de la *Loi sur le financement de l'activité politique*, on constata vite des changements dans les comportements et les attitudes. En fait, le tout premier rapport annuel du contrôleur de l'activité politique laissait supposer que la Loi pouvait bien avoir contribué d'emblée à réduire le coût des campagnes électorales.

> Bien qu'il soit peut-être trop tôt pour porter un jugement sur l'efficacité de la *Loi sur le financement de l'activité politique*, la mise en application de contrôles sur les dépenses en période d'élections semble avoir réduit substantiellement les montants dépensés pendant la campagne de 1978, par comparaison à la dernière élection générale de 1974. Le total des dépenses des partis et des candidats au cours de l'élection générale de 1978 s'est élevé à 1 493 794 $. Les exigences en matière de rapports étaient beaucoup moins rigoureuses en 1974. Toutefois, selon les renseignements disponibles, un montant total de 1 929 883 $ a été dépensé par les partis et les candidats lors de l'élection de 1974. Cela représente une baisse de 436 089 $. (Nouveau-Brunswick, Contrôleur 1979, 6.)

Une telle « baisse » est encore davantage frappante lorsque les chiffres de 1978 sont rajustés de façon à correspondre aux prix de 1974. Lorsque ce calcul a été établi par le bureau du contrôleur du financement politique dans le cadre de son premier rapport annuel, le résultat obtenu consistait en « une réduction de quelque 1 158 000 $ ou une baisse de 44 % » (Nouveau-Brunswick, Contrôleur 1979, 6).

Cette retenue manifeste dans les dépenses lors de la campagne de 1978 s'est perpétuée lors des élections subséquentes de 1982 et 1987. Le total des dépenses effectuées en période de campagne électorale par les partis et par les candidats pour toutes les élections provinciales depuis les modifications de 1974 à la *Loi électorale* est indiqué au tableau 4.2. Alors que des augmentations étaient enregistrées en dollars réels dépensés, le rajustement des chiffres correspondant en dollars constants de 1978 révèle un portrait similaire à celui de 1978.

Tableau 4.2
Dépenses en période de campagne électorale

	Total des dépenses des partis et des candidats, 1974–1987	
Année d'élection	Dollars réels	Dollars constants de 1978
1974	1 929 882	2 651 399
1978	1 493 794	1 493 794
1982	2 117 990	1 411 372
1987	2 636 389	1 427 572

Source : Tiré de l'annexe 3, « Comparaison des dépenses en période de campagne électorale, en dollars réels et en dollars constants de 1978, pour les élections générales de 1974, 1978, 1982 et 1987 », provenant du *Rapport annuel* du contrôleur du financement politique pour la période du 1er avril 1987 au 31 mars 1988, p. 17.

Note : Les chiffres sont arrondis au dollar près.

Il est intéressant de noter que le total des dépenses effectuées pendant les campagnes électorales de 1982 et de 1987, déterminé en dollars constants, est inférieur à celui de 1978. Étant donné le nombre limité de cas, les analyses ultérieures devraient cependant être entreprises avec circonspection. Plusieurs points doivent être soulignés quant au « schéma » des dépenses faites durant une campagne. Tout d'abord, rappelons que les milieux progressistes-conservateurs et libéraux craignaient la réaction de la population devant l'importance des dépenses électorales de 1974. Le chef du Parti libéral (PL) du Nouveau-Brunswick, Joseph Daigle, abonda dans le même sens au cours du débat entourant la *Loi sur le financement de l'activité politique* :

> Lorsque l'on examine les chiffres pour le continent nord-américain, y compris aux États-Unis, on s'aperçoit qu'en 1974 (je n'ai pas tous les chiffres devant moi, mais je les ai vérifiés), nous avons dépensé beaucoup plus, par électeur, que pour toute autre élection durant les dix dernières années. (Nouveau-Brunswick, Assemblée, 27 juin 1978, 6375.)

Le second point à garder à l'esprit concerne le changement de la nature des dépenses électorales provinciales. L'analyse de toutes ces dépenses représenterait de toute évidence une vaste tâche. L'étude publique la plus détaillée de cette question est celle effectuée par Mark Pedersen au début des années 80 alors qu'il était étudiant à l'Université Queen's. Dans la conclusion de son étude, Pedersen (1982) mentionnait que les partis provinciaux surveillaient plus attentivement leurs dépenses et observait que leurs stratèges politiques avaient augmenté la part de leur budget affectée aux annonces dans les médias, espérant ainsi rejoindre leur électorat cible de façon plus efficace.

Le dernier élément qui mérite d'être mentionné est l'impact du financement public sur les partis. Cet argent permit aux partis d'opposition de faire connaître leurs points de vue tout au long de l'année et d'utiliser une partie de leur budget électoral pour payer certaines dépenses liées à leur administration permanente.

Bien qu'il soit possible de transférer des dépenses de campagne à une période préélectorale, il existe plusieurs contraintes à cette démarche. Premièrement, contrairement à bien d'autres réglementations, la Loi du Nouveau-Brunswick exige que les partis inscrits remettent deux fois par an des rapports financiers mentionnant les contributions et les dépenses. C'est là un moyen de promouvoir la diffusion de l'information. Deuxièmement, la Loi prévoit également des contrôles des dépenses médiatiques sur une année complète. Mis à part celles

reliées aux envois postaux et à l'annonce des réunions publiques, des limites sont imposées aux dépenses pouvant être effectuées par les partis enregistrés ou par les associations de circonscription et les candidats indépendants inscrits (25 000 $ et 200 $ respectivement).

Les rapports de l'élection de 1987 reflètent bien ces restrictions dans les dépenses. Les candidats et les partis avaient tous dépensé un montant bien inférieur au montant permis. Si on les exprime par un pourcentage relatif au maximum autorisé, soit 494 763 $, les dépenses des libéraux, des progressistes-conservateurs et des néo-démocrates étaient respectivement de 23 %, 28 % et 58 % de moins que la limite[8]. Ces chiffres reflètent, en partie, le large soutien aux libéraux de la province, quasi constant durant la campagne. Quant aux progressistes-conservateurs et aux néo-démocrates, ils eurent des difficultés à faire de grandes incursions (Starr 1987, 238–255).

Le comité consultatif

L'adoption et la mise en application de la *Loi sur le financement de l'activité politique* eurent plusieurs autres conséquences, moins capitales, mais néanmoins considérables. La Loi donna lieu, entre autres, à la création du comité consultatif basé sur le multipartisme et chargé de conseiller le contrôleur. Chaque parti ayant des députés et députées siégeant à l'Assemblée législative déléguait deux membres au comité. Celui-ci fut très occupé au cours des premières années qui suivirent l'adoption de la Loi, cherchant à parvenir à des ententes et à établir des relations de travail. En dépit de l'orientation partisane du comité, il s'est révélé une tribune de grande valeur. Samuel Field, le contrôleur, a fait part publiquement des importantes contributions du comité (Nouveau-Brunswick, Contrôleur 1979, 6). Si les participants et participantes entretenaient des craintes au sujet de disputes acerbes et de luttes internes, elles furent bientôt dissipées devant la prédominance de l'esprit de collaboration. Cette atmosphère productive continua de régner au fil des années. Lorsque le Nouveau Parti démocratique (NPD) du Nouveau-Brunswick a remporté son premier siège à l'Assemblée législative en 1982, il est devenu par le fait même membre du comité consultatif. Avec le temps, le contrôleur ainsi que les divers représentants des partis en sont venus à tenir le comité pour un instrument utile au partage d'idées et d'informations.

Au fil des ans, on parvint à établir bon nombre d'ententes et de définitions importantes. Des mesures visant à résoudre de nouvelles questions, comme les produits et les services offerts à titre bénévole ou sous forme de contribution (Nouveau-Brunswick, Contrôleur 1979, annexe 5, 20 et 21), furent instaurées sans tambour ni trompette

mais d'une manière efficace. Au cours des dernières années, les problèmes à résoudre ont diminué et les réunions du comité consultatif se sont donc espacées; toutefois, selon ses membres, le comité demeure un moyen de rester en contact les uns avec les autres et d'être informés de tout fait nouveau. Un changement important fut apporté à sa structure sous le contrecoup du grand balayage électoral de 1987 par les libéraux : un parti devait avoir présenté des candidats et des candidates « dans au moins la moitié des circonscriptions électorales lors de l'élection générale précédente »[9] pour être admis au comité consultatif. Celui-ci a pu ainsi demeurer une tribune active basée sur le multipartisme.

Les déductions du revenu imposable

Alors que l'on considère la formation d'un comité consultatif comme une approche politique constructive, on ne peut en dire autant du rejet des déductions du revenu imposable en 1978. Les agents et agentes de financement de toute allégeance montrèrent à leurs collègues des exemples de déductions fiscales existant dans d'autres sphères de compétence. Celles-ci étaient considérées comme une façon d'accroître le soutien au système des partis provinciaux. En 1980, ce genre d'argument connaissait un certain succès. Le ministre des Finances de la province, Fernand Dubé, veilla à ce que soient adoptées des dispositions assurant aux particuliers, mais non aux entreprises, des crédits d'impôt évalués en fonction des contributions politiques.

Des crédits d'impôt pour contributions d'entreprises furent instaurés en 1981–1982. Au cours de l'année 1981, le taux de versement par voix augmenta, passant de 1 $ à 1,30 $, et le plafond des contributions fut normalisé à 6 000 $, aussi bien pour les années d'élection que pour les autres. Nous soulignons ces autres modifications non pas pour amoindrir l'importance du changement de position à l'égard de la déduction du revenu imposable, mais bien pour illustrer l'évolution des autres composantes de la structure réglementaire. À l'instar des normes de contribution différentes pour les années d'élection et les autres années, la décision prise en 1980 d'autoriser les déductions aux particuliers, et non aux entreprises, s'est avérée une solution éphémère. La normalisation venait à-propos aux yeux de plusieurs, puisqu'elle contribuait à faciliter la compréhension du régime réglementaire.

L'ampleur des dispositions de la *Loi sur le financement de l'activité politique* contribua à la fois à sa mise en vigueur et au respect de celle-ci. Le système permanent de contrôle du financement à l'année, par exemple, n'est pas perçu d'une manière applicable à une période déterminée comme la durée d'une campagne électorale. La

collaboration que le contrôleur du financement politique reçut des partis facilita aussi l'application de la Loi.

Les contributions aux campagnes électorales

Au fil des ans, plusieurs grandes tendances sont apparues au sein des partis en réponse aux dispositions de la Loi et du régime de réglementation qui en découla. La tendance la plus notable est sans doute l'aptitude des progressistes-conservateurs et des libéraux à obtenir des contributions beaucoup plus importantes que les néo-démocrates. Le sommaire des contributions versées aux partis et aux associations de circonscription est indiqué au tableau 4.3. Remarquons notamment le faible niveau des contributions reçues par le NPD pour toutes les années civiles rapportées.

Tableau 4.3
Sommaire des contributions versées aux partis et aux associations de circonscription, 1981–1987
(en dollars)

Année	Parti progressiste-conservateur	Parti libéral	Nouveau Parti démocratique
1981	264 282	145 155	11 052
1984	233 895	89 803	32 580
1985	282 063	467 771	38 719
1986	300 861	540 439	39 743
1987	1 084 759	1 726 745	151 876

Sources : Tiré du « Sommaire des contributions versées aux partis et aux associations de circons-cription » provenant des *Rapports annuels* du contrôleur du financement politique 1982–1988, de l'annexe 3, 1982–1987, et de l'annexe 7, 1988.

Note : Les chiffres sont arrondis au dollar près.

Le succès obtenu par le PL auprès de donateurs individuels fut aussi révélateur. Les libéraux ont ainsi fait preuve d'une belle prévoyance en percevant assez vite les possibilités de financement de la part de cette catégorie de donateurs et donatrices. Certains militants clefs du PL ont analysé la loi relative au financement et ont estimé que son évolution allait mener à une transparence et à une confiance plus grandes envers les donateurs particuliers[10]. Ces réflexions ont abouti à une amélioration de la publicité directe et au repérage des donateurs particuliers en tant que groupe cible. Les libéraux ont eu beaucoup plus de succès en tant que collecteurs de fonds que leurs compétiteurs

(voir le tableau 4.4). Notons la croissance soutenue des montants des contributions au fil des années, tout en se rappelant que les libéraux étaient dans l'opposition pendant toute cette période, à l'exception des mois qui suivirent leur victoire électorale de l'automne 1987.

Tableau 4.4
Contributions versées à des partis et à des associations de circonscription provenant de particuliers, 1981–1987
(en dollars)

	1981	1984	1985	1986	1987
Progressistes-conservateurs					
100 $ ou moins	20 362	15 507	21 762	26 443	83 160
Plus de 100 $	37 525	25 375	46 676	41 715	198 187
Total	57 887	40 882	68 438	68 158	281 347
Libéraux					
100 $ ou moins	56 148	21 768	146 141	143 632	255 728
Plus de 100 $	21 277	10 550	105 457	86 956	365 500
Total	77 425	32 318	251 598	230 588	621 228
Néo-démocrates					
100 $ ou moins	6 620	14 917	20 240	22 125	48 526
Plus de 100 $	4 418	12 328	15 439	17 518	47 228
Total	11 038	27 245	35 679	39 643	95 754

Sources : Tiré du « Sommaire des contributions versées aux partis et aux associations de circonscription » provenant des *Rapports annuels* du contrôleur du financement politique 1982–1988, de l'annexe 3, 1982–1987, et de l'annexe 7, 1988.

Note : Les chiffres sont arrondis au dollar près.

À partir de 1985, les donateurs individuels versèrent beaucoup plus d'argent aux libéraux qu'aux progressistes-conservateurs et aux néo-démocrates. Ainsi que l'illustre le tableau 4.4, l'augmentation la plus frappante chez les libéraux provient des contributions de 100 $ ou moins. Comme nous l'avons vu, la limite de 100 $ est importante en raison des rapports financiers. Cette division des chiffres donne aussi une idée de l'accroissement du nombre des partisans libéraux. De toute évidence, il serait nécessaire de procéder à d'autres recherches sur les montants moyens des divers types de contributions mais, pour le moment, nous pouvons néanmoins faire quelques observations. Les efforts du PL pour augmenter le nombre de ses partisans et partisanes ont manifestement été couronnés de succès. De plus, le schéma de contributions versées durant les années 1985–1987 nous permet de constater que ce parti parvint à maintenir en général sa base

de partisans, ainsi que le prouve l'augmentation générale du total des contributions faites aux libéraux exposée au tableau 4.3. Ainsi, il y a eu un accroissement notable dans le nombre de donateurs plutôt qu'une différence dans la répartition des contributions. Ces remarques pourraient bien sûr être modifiées après des recherches sur les montants et la répartition des contributions.

La proportion des contributions provenant de diverses catégories de donateurs est rapportée au tableau 4.5. On peut y constater aisément l'importance des contributions des entreprises aux libéraux et aux progressistes-conservateurs. Le NPD est le parti qui reçoit le plus de contributions personnelles modestes, c'est-à-dire de moins de 100 $.

Tableau 4.5
Proportion des contributions totales par parti, 1985–1987
(en pourcentage)

	Parti progressiste-conservateur			Parti libéral			Nouveau Parti démocratique		
	1985	1986	1987	1985	1986	1987	1985	1986	1987
Particuliers									
100 $ ou moins	7,7	8,8	7,7	31,2	26,6	14,8	52,3	55,7	32,0
Plus de 100 $	16,5	13,9	18,3	22,5	16,1	21,2	39,9	44,1	31,1
Entreprises	75,1	77,1	72,8	46,2	57,2	63,4	—	0,3	1,6
Syndicats	—	—	0,2	—	—	—	7,7	—	26,7
Produits et services sous forme de contributions	0,6	0,2	1,1	—	—	0,6	0,2	—	8,7

Sources : Tiré du « Sommaire des contributions versées aux partis et aux associations de circonscription » provenant des *Rapports annuels* du contrôleur du financement politique 1982–1988, de l'annexe 3, 1982–1987, et de l'annexe 7, 1988.

Note : Les chiffres ayant été arrondis, les totaux peuvent ne pas correspondre à 100 %.

Ce tableau illustre bien l'importance des contributions versées par les entreprises. Il démontre aussi que les syndicats ont apporté un soutien financier relativement faible aux néo-démocrates. Même en 1987, alors que les contributions des syndicats représentaient plus de 25 % de toutes les contributions versées au NPD provincial, le montant total n'était pas très important : 2 970 $ en 1985 et 40 499 $ en 1987[11].

Les faibles montants des contributions versées par des syndicats à des partis politiques provinciaux et à des associations de circonscription de toutes allégeances font l'objet d'un débat actuel. Si l'on se réfère aux rapports annuels du contrôleur du financement politique, on constate qu'il s'agit là d'une tendance. En vertu de la *Loi sur*

le financement de l'activité politique, un syndicat[12] peut verser des contributions à des partis politiques s'il « détient des droits de négociation pour les employés dans une province où s'appliquent » la *Loi sur les relations industrielles* du Nouveau-Brunswick et le *Code canadien du travail*. Les néo-démocrates du Nouveau-Brunswick considèrent ces dispositions comme étant trop restrictives. Leur chef actuel, Elizabeth Weir, s'y est opposée, en évoquant à titre d'exemple les contributions reçues par les libéraux et les progressistes-conservateurs de la part d'entreprises « situées à l'extérieur du Nouveau-Brunswick » :

> En 1983 et en 1984, 71 % de toutes les contributions des entreprises reçues par le Parti libéral et 56 % des contributions d'entreprises reçues par le Parti conservateur provenaient de l'extérieur du Nouveau-Brunswick. Il s'agit là d'un cas typique d'influence de l'extérieur de la province sur le processus électoral et les élections au Nouveau-Brunswick. Toutes les contributions d'entreprises que nous avons reçues proviennent de propriétaires d'entreprises. Le règlement est différent pour les syndicats. Un syndicat doit, pour pouvoir verser une contribution, avoir une section dans la province. Cela n'est pas le cas lorsqu'il s'agit d'entreprises. (Nouveau-Brunswick, Comité permanent 1990, ruban nº 2 dans la transcription des délibérations de ce comité par l'auteur.)

Les dépenses des partis politiques

Le bureau du contrôleur du financement politique publie un rapport annuel sur les chiffres relatifs au financement et aux dépenses des partis politiques. Le bureau conserve les états financiers qui sont disponibles pour consultation. Les médias ont utilisé périodiquement cette documentation pour étudier les pratiques financières des partis. La transparence générale et l'accessibilité pour les médias devinrent manifestes dans la couverture effectuée en mars et en avril 1986 des informations fournies au contrôleur par les conservateurs. Ceux-ci décrivaient en détail l'utilisation des fonds du parti pour acquitter certaines dépenses encourues par son chef, le premier ministre Hatfield (voir par exemple *Daily Gleaner* 1986a; Benteau 1986a, 1986b, 1986c). Ces dépenses comprenaient une partie des honoraires d'avocat adressées à M. Hatfield lorsqu'il fut accusé de possession de marijuana et fut acquitté.

Pour expliquer ce geste, le directeur exécutif du Parti progressiste-conservateur du Nouveau-Brunswick, Fred Blair, précisa dans une déclaration adressée « aux cadres du parti » :

> Certains ont soulevé la question du bien-fondé, pour le parti, d'acquitter les frais d'avocat dans l'accusation de possession de marijuana portée contre le premier ministre. Quant à moi, et je sais que beaucoup partagent mon opinion, le premier ministre a été mis en péril sur le plan judiciaire après que des inconnus eurent tenté de le discréditer comme premier ministre et comme chef de notre parti. Les responsables des finances de notre parti ont donc tenu compte de cela, parmi d'autres considérations, pour en venir à la décision d'acquitter les frais d'avocat. Cette mesure est conforme aux lignes directrices de la *Loi sur le financement de l'activité politique* et elle a été approuvée au préalable par le contrôleur du financement politique. (*Daily Gleaner* 1986b.)

M. Field, le contrôleur du financement politique, passa en revue les dépenses du parti et constata que tout était en règle. Bien que les médias locaux eurent fait planer le doute sur des dépenses contestables ou comptabilisées deux fois (Benteau 1986a), l'enquête du contrôleur ne révéla aucun problème grave. Selon le *Daily Gleaner* de Fredericton qui interviewa M. Field, celui-ci déclara : « J'ai découvert que, dans tous les cas, les dépenses étaient réparties entre le gouvernement et le parti et que tout semblait en règle. » (Benteau 1986c.)

La conformité à la nouvelle réglementation provoqua des changements de comportement de la part du milieu politique puisque des pratiques longtemps considérées comme privées faisaient dorénavant l'objet de l'intérêt public. Des questions comme les relations financières entre un chef et son parti n'auraient vraisemblablement pas fait les manchettes sans un accord général sur la nouvelle réglementation et sur le libre accès à l'information.

Étant donné que les partis politiques reçoivent désormais des fonds publics, il leur est plus facile de respecter la Loi. Il s'agit là de montants assez élevés. Les paiements de 1990 étaient comme suit : Parti progressiste-conservateur du Canada, 254 620 $; Parti libéral du Canada, 537 810 $; Nouveau Parti démocratique (NPD), 93 921 $. Ainsi que nous l'avons déjà vu, les taux de paiement sont déterminés en fonction du nombre de voix obtenues par les candidats et candidates d'un parti lors de l'élection générale précédente. En 1981, ce taux était fixé à 1,30 $ par vote et depuis, il est susceptible d'augmenter selon l'indice des prix à la consommation.

Les effets les plus évidents de la *Loi sur le financement de l'activité politique* et de l'évolution de la réglementation sont sans doute une transparence et une disponibilité de l'information plus grandes. Il en est de même pour les changements de stratégies par rapport au

financement des partis. Les libéraux ont été les premiers à tirer parti de la valeur potentielle de campagnes de financement auprès des particuliers. Leurs rivaux ont su également en tirer profit. Le NPD, par contre, éprouve toujours des difficultés à récolter des contributions du Nouveau-Brunswick.

Une caractéristique importante de cette réglementation est sa cohérence fondamentale. Sa structure de base établie dans la Loi de 1978 est demeurée en grande partie la même. Par la suite, les déductions du revenu imposable s'y ajoutèrent et le maximum des contributions et des dépenses autorisées fut modifié périodiquement (*Daily Gleaner* 1986c). Mais la structure de base établie à partir de la *Loi sur le financement de l'activité politique* est demeurée fonctionnelle et productive.

Les débats se poursuivent cependant à propos des points forts et des lacunes de la réglementation alors que divers observateurs en ont déjà souligné les défauts. Nous en ferons état maintenant avant de conclure cette étude.

LES FUTURS DÉBATS : LES VOIX DU CHANGEMENT

En dépit du bien-fondé de la réglementation engendrée par la *Loi sur le financement de l'activité politique*, ses limites ont fait l'objet de critiques. Celles-ci valent la peine d'être étudiées avant que nous n'arrivions à une opinion finale.

Le Nouveau Parti démocratique (NPD) du Nouveau-Brunswick a, de façon régulière, demandé des modifications à la Loi. Parmi ses doléances, soulignons son mécontentement — dont nous avons déjà fait état — envers les dispositions relatives au siège social des syndicats, qui diffèrent de celles relatives aux entreprises établies à l'extérieur de la province. L'ancien chef du NPD, George Little, s'est entre autres prononcé en faveur de ce qu'il considérait comme la nécessité d'empêcher les banques de verser des contributions aux partis provinciaux (Fogan 1987). Robert Hall, ancien député néo-démocrate à l'Assemblée législative, souhaitait lui aussi des modifications à la Loi. Ainsi, en mai 1987, il demanda certaines modifications, notamment l'établissement de contrôles sur l'influence qu'exercent « particulièrement les entreprises qui ont leur siège à l'extérieur de la province », de « pénalités minimales pour financement illégal des candidats et des partis », et souligna la nécessité « d'étendre aux campagnes à la direction l'obligation de divulguer les opérations financières » (Nouveau-Brunswick, Assemblée, 5 mai 1987, 1409). Malgré ses protestations, le NPD ne put imposer des changements importants sur ces questions.

Philippe Doucet, professeur à l'Université de Moncton, critiqua lui aussi la Loi. M. Doucet perçut un lien dangereux entre l'importance des fonds dépensés dans une circonscription et la probabilité d'une victoire électorale : « En 1978, 60 % des candidats ayant dépensé le plus d'argent dans leur circonscription ont été élus. En 1982, ce pourcentage était de 66 %. » (Doucet 1986, 35.) Ces chiffres prouvent, selon lui, le lien constant entre les dépenses et le succès électoral. Les observateurs et observatrices peuvent discourir sur la nature de ce lien, mais la question est de savoir dans quelle mesure la réglementation peut permettre d'assurer l'égalité des chances en matière d'élections.

Dans son rapport intitulé *Étude comparative de la législation applicable au financement des élections 1988*, la Commission sur le financement des élections de l'Ontario s'interrogea sur le rapport entre la contribution maximum (qui était de 9 000 $ par année par donateur ou donatrice) et la limite maximum des dépenses reliées à la campagne électorale (actuellement de 22 000 $). « En théorie, expose-t-elle, un candidat pourrait recevoir son financement maximal grâce à deux contributions et demie. » (Ontario, Commission 1988, 101.) Les auteurs de ce rapport soulignent ici un point digne d'intérêt en signalant qu'au Nouveau-Brunswick « peu de donateurs contribuent le montant maximal » (*ibid.*). En 1990, le gouvernement provincial s'efforce de réduire le plafond par parti à 6 000 $. Le changement ferait partie d'un mécanisme de « plafond par parti », plutôt que de « plafond général ». M. H. Seamans, ministre responsable des questions de financement politique à l'époque, a défendu ce nouveau mécanisme pour des motifs d'ordre administratif. Selon lui :

> Innocemment, certains donateurs excéderaient la limite générale. Quelqu'un pourrait donner 5 000 $ à un parti politique et 5 000 $ à un autre. Les partis recevraient l'argent; ils vérifieraient et concluraient : « Oui, la contribution est inférieure à la limite globale de 9 000 $; tout est en règle. »
>
> Le problème auquel a dû faire face le contrôleur du financement politique, à la fin de l'année, lorsque les déclarations lui ont été rapportées, c'est que M. Tout-le-Monde avait donné un total de 10 000 $, ce qui dépassait la limite de 9 000 $ fixée par la Loi. (Nouveau-Brunswick, Comité permanent 1990, ruban nº 3 dans la transcription des délibérations de ce comité par l'auteur.)

Pour des raisons dont il sera question plus loin, la contribution maximale n'a pas été réduite avant 1991. Il est maintenant entendu qu'au cours d'une année civile, un individu, une corporation ou un

syndicat ne peut donner plus de 6 000 $ à « un parti politique reconnu ou une association régionale inscrite de ce parti reconnu » et « à un candidat indépendant reconnu »; la contribution annuelle maximale permise, peu importe la source, est de 6 000 $ par parti (ce qui inclut les candidats du parti en période électorale). Les amendements de 1991 ont aussi repoussé la limite pour engager des poursuites en vertu de la Loi d'un an à deux ans.

Il devrait y avoir un contrôle périodique du nombre de donateurs qui atteignent le maximum permis et de la distribution de ces dons parmi les comtés, les candidats, les associations régionales ou les partis provinciaux. Des dons élevés auront évidemment plus d'impact au niveau local. Cependant, un tel contrôle pourrait s'avérer complexe étant donné le nombre de donateurs et les différentes stratégies partisanes utilisées pour amasser des fonds. Ainsi, l'élément clé de la stratégie des libéraux est la centralisation de la collecte et la répartition des fonds à partir du siège provincial vers les circonscriptions et les candidats. Par ailleurs, les progressistes-conservateurs et les néo-démocrates étudient la possibilité de recourir à la publicité postale et à d'autres tactiques de collecte de fonds.

Soulignons, pour terminer, trois aspects importants de la collecte de fonds et des dépenses à des fins politiques : l'activité politique à l'échelon municipal, la prétendue « publicité engagée » et l'effet de la *Loi sur le financement de l'activité politique* sur l'ensemble des dépenses de campagne électorale. Il existe peu de mécanismes de contrôle en matière de politique municipale. La publicité engagée concerne la publicité payée par divers groupes désireux de faire connaître leurs prises de position politiques sur des questions controversées. La Loi du Nouveau-Brunswick n'aborde pas cette question, qui ne constitue d'ailleurs pas un problème pour le moment. De toute façon, les liens entre la *Loi sur le financement de l'activité politique* et la façon dont l'argent est dépensé en période électorale ne seront clairs qu'au fur et à mesure des années et des élections.

Dans l'ensemble, en dépit des critiques diverses, la preuve est faite que la réglementation instaurée par la *Loi sur le financement de l'activité politique* est une réussite impressionnante. Il y a désormais une salutaire transparence en ce qui concerne toute la question du financement des partis : le public a maintenant accès à bien des informations qui étaient auparavant confidentielles. À cet égard, le rapport annuel du contrôleur du financement politique renferme une multitude de données intéressantes. En outre, des registres financiers sont déposés au bureau du contrôleur à Fredericton, où les médias et le grand public peuvent les consulter.

Bien que la réglementation ne soit pas conçue pour satisfaire les désirs des personnes concernées, il importe que les intéressés sentent qu'elle est judicieuse et équitable. Les partis politiques du Nouveau-Brunswick soutiennent les objectifs essentiels de la *Loi sur le financement de l'activité politique* et de la réglementation qui l'accompagne. Le fait qu'ils les respectent dans l'ensemble constitue un élément important du paysage politique contemporain.

Autre caractéristique de cette réglementation, le comité consultatif mérite quelques commentaires. Ses membres, tout comme ses observateurs, se sont réjouis de l'esprit constructif qui a animé ses délibérations. À titre d'exemple, signalons l'appui manifesté au comité par l'ensemble des partis lors de la tentative avortée de H. Seamans en 1990, au nom du gouvernement McKenna, de modifier la *Loi sur le financement de l'activité politique*. Ces modifications devaient créer un plafond par parti. La chef du NPD, M^me^ Weir, s'est élevée contre le fait que les propositions n'avaient pas d'abord été étudiées par le comité consultatif. À la suite de sa demande pour que le comité en soit saisi, le gouvernement a retiré son projet de loi. De fait, le premier ministre McKenna et M. Seamans ont convenu qu'une telle consultation était nécessaire. M. McKenna est allé jusqu'à admettre que le « manque de consultation était indéfendable » (Dunsmuir 1990). Comme nous l'avons déjà vu, des modifications furent adoptées à l'amiable en 1991.

Les répercussions de la *Loi sur le financement de l'activité politique* au Nouveau-Brunswick se sont révélées dans l'ensemble positives. Les collectes de fonds des partis ne sont plus noyées comme auparavant dans le cynisme et le secret. La transparence, le grand respect de la Loi ainsi que la création d'un comité consultatif productif basé sur le multipartisme sont tous des créations majeures de la réglementation.

NOTES

Cette étude a été complétée le 10 mars 1991.

Le Parti libéral, le Parti progressiste-conservateur et le Nouveau Parti démocratique au Nouveau-Brunswick ont apporté leur précieuse collaboration à l'auteur. Tous trois ont délégué des représentants réfléchis et coopératifs afin de discuter avec celui-ci de questions relatives au financement dans le domaine politique.

L'aide de messieurs S. Hoyt et S. Field a aussi été d'une grande valeur. Ces deux personnes ont bien voulu témoigner de leur expérience dans la réglementation de l'activité politique et électorale.

L'auteur exprime également sa gratitude à tous ceux et celles qui lui ont fourni avis et commentaires : messieurs P. Aucoin, G. Betts, S. Field,

B. Hatfield, l'honorable R. Hatfield, S. Hoyt, D. Macdonald, L. Maillet, C. Sargant, A. Scott, L. Seidle, A. Sharp, ainsi que les deux réviseurs anonymes qui ont examiné attentivement une première version de cette étude.

1. Les principaux éléments du programme Equal Opportunity de Louis J. Robichaud ont eu comme conséquence le transfert de diverses fonctions gouvernementales de l'échelon local à l'échelon provincial. Pour une description de ces éléments, voir Young (1987).

2. La bibliothèque de l'Assemblée législative conserve un dossier intitulé « Select Committee on Electoral Reform 1974 », qui contiendrait la liste intégrale des mémoires présentés à la Commission d'enquête. Les points de vue des groupes mentionnés dans le texte sont exposés aux pages 19, 23, 20 et 37 respectivement. Certaines personnes ont exprimé le même genre de préoccupations, ainsi qu'on peut le constater dans les textes de Jack Keefe (p. 22) et Leon Rideout (p. 6).

3. Jusqu'en 1980, les débats de l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick furent publiés dans les *Synoptic Reports of the Proceedings of the Legislative Assembly of New Brunswick*. Depuis 1980, ils sont rapportés dans le *Journal of Debates (Hansard) of the Legislative Assembly of the Province of New Brunswick*. Pour en faciliter la référence, les citations tirées des débats de l'Assemblée législative sont désignées comme suit : Nouveau-Brunswick, Assemblée, date et numéro de page.

4. Pour mieux saisir la réaction générale aux aspects de la loi concernant les achats, voir par exemple l'article « Public Tendering Bill Wins Praise » (*Telegraph-Journal* 1974a).

5. Voir à ce propos l'échange qui a eu lieu entre Richard Hatfield et le chef libéral Joe Daigle à l'Assemblée législative le 27 juin 1978. On notera par exemple les commentaires de M. Daigle en pages 6373 – 6376.

6. Ces mots sont ceux du texte de la légende de la photographie.

7. Bruce Hatfield est le neveu de l'ancien premier ministre Richard Hatfield.

8. Tiré de l'annexe 4, « Analyse des dépenses pour l'élection générale de 1987 », du *Rapport annuel* du contrôleur du financement politique pour la période du 1er avril 1987 au 31 mars 1988, p. 18.

9. La *Loi modifiant la Loi sur le financement de l'activité politique* sanctionnée le 8 décembre 1988. Voir l'article 1 modifiant le paragraphe 20(2) de la Loi.

10. L'auteur a interviewé d'anciens et actuels dirigeants et militants du Parti libéral à Fredericton au cours du mois d'août 1990.

11. Tiré de l'annexe 3 du *Rapport annuel* du contrôleur du financement politique pour la période du 1er avril 1985 au 31 mars 1986, et de l'annexe 7 pour la période du 1er avril 1987 au 31 mars 1988.

12. Voir la définition de « syndicat » dans l'article initial de la *Loi sur le financement de l'activité politique*.

RÉFÉRENCES

Abréviations :

L.N.-B.	Lois du Nouveau-Brunswick
L.R.C.	Lois révisées du Canada
L.R.N.-B.	Lois révisées du Nouveau-Brunswick

Benteau, Steven, « Hatfield's Expenses Examined — Six New Instances Reported », *Daily Gleaner*, 26 mars 1986a, p. 1–5.

———, « Field Gathering Expense Documents », *Daily Gleaner*, 27 mars 1986b, p. 1 et 2.

———, « Hatfield's Expenses Found To Be in Order », *Daily Gleaner*, 1er avril 1986c, p. 1.

Bickerton, James, « The Party System and the Representation of Periphery Interests : The Case of the Maritimes », dans Alain G. Gagnon et A. Brian Tanguay (dir.), *Canadian Parties in Transition; Discourse, Organization and Representation*, Scarborough, Nelson Canada, 1989.

Canada, *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), chapitre L-2.

Childs, Gerald, « Boundary Commission "Very Soon" — Hatfield », *Telegraph-Journal*, 9 janvier 1973, p. 5.

Daily Gleaner, « Hatfield's Expenses Examined — Party Paid Law Firm $120,000 », 26 mars 1986a, p. 1–5.

———, « Statement Issued to New Brunswick PCs » et « Editor's Note », 2 avril 1986b, p. 5.

———, « Political Process Financing Act Changed », 19 juin 1986c, p. 8.

De Merchant, E.B., « Bricklin Books Opened — Minus a Few Chapters », *Telegraph-Journal*, 16 mars 1978, p. 1.

Doucet, Philippe, « Les élections et l'argent », *Options politiques*, vol. 7, no 7 (1986), p. 33–35.

Dunsmuir, Heather, « *Political Process Financing Act* Amendments Delayed », *Daily Gleaner*, 10 novembre 1990, p. 3.

Fitzpatrick, P.J., « New Brunswick — The Politics of Pragmatism », dans Martin Robin (dir.), *Canadian Provincial Politics : The Party Systems of the Ten Provinces*, 2e éd., Scarborough, Prentice-Hall, 1978.

Fogan, John, « NDP Wants Banks Barred from Making Political Donations », *Telegraph-Journal*, 5 mai 1987, p. 4.

Jonah, David R., « The Case for Patronage in New Brunswick — "We've Waited 10 Years for These Jobs" », *Telegraph-Journal*, 30 mars 1971, p. 1.

Léger, Paul C., « The Cabinet Committee System of Policy-Making and Resource Allocation in the Government of New Brunswick », *Administration publique du Canada*, vol. 26 (1983), p. 16–35.

Michaud, L'honorable J.E., *Report of The Honourable J.E. Michaud, Q.C., on Study and Revision of N.B. Elections Act*, Fredericton, 1966.

Moncton Times, « Putting Politics Back to the People », 28 juin 1978.

Nouveau-Brunswick, Assemblée législative, Extraits des débats, Fredericton, 1970–1987.

———, Comité permanent des modifications législatives, *Débats du 8 novembre 1990*, Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, Fredericton, 1990.

———, Comité spécial sur la Loi électorale, *Rapport*, Fredericton, 1974.

———, Commission d'enquête sur la représentation et sur les lignes de démarcation des circonscriptions électorales, *Recommandations et considérations additionnelles*, Fredericton, 1975.

———, Contrôleur du financement politique, *Rapports annuels*, Fredericton, à partir de 1979.

———, Directeur général des élections, *Rapport sur les dépenses électorales*, Fredericton, 1974.

———, *Loi électorale*, L.R.N.-B. 1973, chapitre E-3.

———, *Loi modifiant la Loi électorale*, L.R.N.-B. 1973, chapitre 12 (supplément).

———, *Loi modifiant la Loi sur le financement de l'activité électorale*, L.N.-B. 1980, chapitre 40.

———, *Loi sur le financement de l'activité électorale*, L.N.-B. 1978, chapitre P-9.3.

———, *Loi sur les relations industrielles*, L.R.N.-B. 1973, chapitre I-4.

Ontario, Commission sur l'Assemblée législative, *Third Report*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1974.

———, Commission sur le financement des élections, *Étude comparative de la législation applicable au financement des élections 1988*, Toronto, La Commission, 1988.

Pedersen, Mark, « The Transition from Patronage to Media Politics and Its Impact on New Brunswick Political Parties ». Thèse de maîtrise, Université Queen's, département de science politique, Kingston, 1982.

Simpson, Jeffrey, *Spoils of Power : The Politics of Patronage*, Toronto, Collins, 1988.

Stanley, Della M.M., *Louis Robichaud — A Decade in Power*, Halifax, Nimbus, 1984.

Starr, Richard, *Richard Hatfield : The Seventeen-Year Saga*, Halifax, Formac, 1987.

Telegraph-Journal, « Public Tendering Bill Wins Praise », 8 mars 1974a, p. 2.

———, « A Different Election », 21 octobre 1974b, p. 4.

———, « Bob Exits, Head High », 26 janvier 1978a, p. 8.

———, « Legislation Coming on Campaign Spending », 26 janvier 1978b, p. 2.

———, « Election Reform », 8 juin 1978c, p. 6.

———, « Political Financing Supervisor Capital CA Named to Post », 26 juillet 1978d, p. 3.

Thorburn, Hugh G., *Politics in New Brunswick*, Toronto, University of Toronto Press, 1961.

Young, Robert A., « Non-Development on the Periphery : The Case of New Brunswick Multiplex », dans *Proceedings of the Atlantic Provinces Political Studies Association 1984*, Antigonish, 1984.

———, « Teaching and Research in Maritime Politics : Old Stereotypes and New Directions », *Revue d'études canadiennes*, vol. 21 (1986), p. 133–156.

———, « Remembering Equal Opportunity : Clearing the Undergrowth in New Brunswick », *Administration publique du Canada*, vol. 30 (1987), p. 88–102.

5

LE FINANCEMENT DES PARTIS EN ALBERTA
Des mesures législatives à faible effet

Doreen P. Barrie

LE POUVOIR POLITIQUE est un enjeu de prix que se disputent les humains, depuis la nuit des temps, avec acharnement, parfois ouvertement, parfois en recourant à l'intrigue. Jusqu'à tout récemment, les sources de financement des partis politiques et de leurs candidats étaient peu connues. Les échanges de sommes d'argent entre les donateurs et un candidat ou son parti étaient une affaire privée sur laquelle le public n'avait pas droit de regard. Depuis deux décennies, on commence à lever le voile sur une question d'importance vitale en politique : qui reçoit combien de qui[1] ? Le coût des campagnes électorales ayant augmenté de façon astronomique au cours des dernières années, partis et candidats doivent maintenant recueillir de vastes sommes d'argent dont il importe de connaître la provenance.

Le mouvement en faveur d'une plus grande transparence financière découle directement d'une volonté de permettre au plus grand nombre de participer au processus politique. C'est ce qui explique pourquoi, en certains endroits, on offre des subventions publiques aux candidats et candidates ainsi que des dégrèvements fiscaux aux donateurs et donatrices et on limite les montants que peuvent dépenser les candidats, dans l'espoir d'accroître la participation à l'action politique. Il existe au Canada toute une gamme de mécanismes, depuis l'imposition de limites pour les dépenses et les dons jusqu'au remboursement de certains frais engagés par les candidats. C'est sur ces mécanismes, appliqués au financement des partis en Alberta, que porte la présente étude.

L'étude traite d'abord de l'évolution des mesures législatives adoptées par l'Alberta et de leurs dispositions principales. On passe ensuite en revue les tendances quant au financement des partis dans la province et on examine l'effet des mesures législatives. On établit alors une brève comparaison entre les dernières campagnes provinciale et fédérale. Enfin, dans la conclusion, on tente d'évaluer les mesures législatives adoptées.

L'étude fait en grande partie appel à des entrevues avec des députés des deux échelons de gouvernement, des agents des trois grands partis, des fonctionnaires du bureau du directeur général des élections et d'anciens membres de l'Assemblée législative. En tout, nous avons interviewé quelque 35 personnes.

HISTORIQUE

Les dernières élections provinciales albertaines tenues avant la mise en œuvre de mesures législatives régissant le financement des partis furent celles de 1975. Il y avait déjà eu des initiatives législatives à l'échelle nationale et dans d'autres parties du pays. Le Québec avait adopté une loi imposant des limites aux dépenses d'élection et proposant des subventions; la Nouvelle-Écosse, le Manitoba et la Saskatchewan avaient aussi imposé des contrôles sur les dépenses dans le cadre d'élections provinciales. Sur le plan fédéral, on avait adopté la *Loi sur les dépenses d'élection* ; la loi ontarienne sur le financement électoral venait aussi d'entrer en vigueur (Ontario, Commission 1988, 34). On pourrait donc prétendre qu'un « phénomène de contagion » était à l'œuvre lorsque le caucus de l'Alberta a songé pour la première fois à adopter des mesures législatives liées au financement des partis.

M. Tom Chambers, l'un des trois députés de l'Alberta qui ont étudié la question et déposé le projet de loi en Chambre, a affirmé qu'à la suite des élections de 1975, le caucus conservateur avait décidé que « le moment était venu » de se pencher sur toute la question du financement des campagnes électorales. M. Dave King, un autre membre du comité, a dit se rappeler que, bien que le premier ministre de l'époque, M. Peter Lougheed, préférait un « cadre légal » minimal, il se rendait compte que le public s'attendait à un certain « modèle de règles prescrites par la loi » sur le financement des élections et sur les dons[2]. La question n'était plus de déterminer s'il fallait ou non adopter une loi, mais plutôt quelle forme celle-ci devait prendre.

MM. Chambers et King se rappellent que le caucus avait discuté des avantages d'une telle initiative et, malgré l'absence de toute directive proprement dite, tous étaient conscients des opinions de leurs

collègues. Les membres du caucus préféraient la divulgation complète mais n'étaient pas convaincus du besoin d'imposer par la loi des limites sur les dons. En outre, le consensus résultant des discussions du caucus semblait indiquer qu'il ne devait pas y avoir de plafond de dépenses pendant les campagnes électorales et que les candidats et candidates ne devaient pas être subventionnés à même les deniers publics. M. King a souligné que, même si le caucus favorisait l'adoption d'un point de vue particulier par le comité, il n'y avait néanmoins — pas de prévention contre d'autres modèles. Il semble que le caucus n'ait pas imposé son orientation, quoique le comité connaissait pertinemment les méthodes privilégiées par le caucus pour assurer l'établissement de mesures législatives le mieux adaptées à l'Alberta.

C'est sur cette toile de fond que les membres du comité ont étudié les lois adoptées ailleurs au Canada ainsi qu'aux États-Unis. La loi qui a pesé le plus dans la balance fut l'*Election Finances Reform Act* de l'Ontario, dont s'est directement inspirée la législation albertaine. Le résultat des travaux du comité prit la forme du Projet de loi 24, l'*Election Finances and Contributions Disclosure Act (EFCDA)*, déposé en Chambre en mars 1977 et mis en vigueur le 1er janvier 1978.

Même si la législation albertaine est modelée sur celle de l'Ontario, elle s'en distingue largement. La Loi ontarienne prévoit, en effet, la mise en place d'une commission chargée de voir à son application, fixe des limites aux dépenses publicitaires et détermine les subventions attribuées aux candidats et candidates (Ontario, Election Finances, articles 2, 39 et 45).

L'Alberta a décidé d'exiger que le directeur général des élections applique l'*EFCDA* et l'*Elections Act*. Cette législation n'impose aucune limite de dépenses et ne prévoit aucune disposition visant le remboursement des dépenses des candidats et candidates. Selon M. Dave King, le comité s'était penché sur la question du plafonnement des dépenses parce qu'il faisait partie intégrante de certaines mesures législatives examinées par le comité. Cependant, cet examen n'a pas été fait de façon approfondie, parce qu'on avait l'impression que l'imposition de telles limites serait d'application trop difficile.

Au cours des débats de la Chambre sur le projet de loi, M. Walter Buck, député créditiste, avait soulevé la question des limites de dépenses. M. Buck s'inquiétait parce que, selon lui, « se faire élire à l'Assemblée législative ou à la Chambre des communes ou devenir chef d'un grand parti dans la province et même au pays était devenu une sorte de passe-temps d'homme riche » (Alberta, Assemblée législative 1977, 1397). En réponse à cette question, M. Tom Chambers a cité le rapport d'une commission royale de l'Ontario qui recommandait

de ne pas limiter les dépenses à cause de la trop grande difficulté d'application d'une telle disposition. Le rapport expliquait « qu'un tel plafonnement exigeait, à l'application, des normes strictes de présentation, une vérification minutieuse et, de la part des associations de circonscription, des compétences que peu d'entre elles possédaient » (*ibid.*)[3]. Selon M. Chambers, toute mesure visant à limiter les dépenses entraînerait trop d'échappatoires.

Ce dernier a aussi indiqué qu'en limitant, comme on l'avait fait, les campagnes provinciales à 28 jours, on verrait diminuer les dépenses et on n'aurait donc pas à envisager l'« épineuse question de faire appliquer, à grands frais, une loi visant à limiter les dépenses » (Alberta, Assemblée législative 1977, 1397). Lors de l'entrevue, il a expliqué qu'il était à la fois difficile et inutile de chercher à limiter certaines dépenses comme celles relatives à la publicité. Pour M. Chambers lui-même et les autres membres du comité, la divulgation de la source des dons et le plafonnement de ceux provenant d'une même source étaient de loin les dispositions les plus importantes de la nouvelle législation. Les citoyens et citoyennes de l'Alberta ont maintenant accès à des renseignements qui étaient restés secrets jusqu'à l'adoption de la loi. Ils sont désormais en mesure de juger par eux-mêmes si les actions des candidats ou des donateurs sont répréhensibles. Avec l'imposition d'un plafond aux dons, ni les candidats ni les partis ne risquent de se retrouver inféodés à une poignée de donateurs et, donatrices et d'être indûment influencés par eux[4].

En restreignant la possibilité de faire des dons aux citoyens, aux compagnies et aux syndicats de l'Alberta, on a voulu soustraire la province aux influences extérieures, car il semblait normal que le financement des élections provinciales se fasse entièrement au sein de la province[5].

La législation albertaine sur le financement des élections reflète donc bien l'intention de ses créateurs qui ont opté pour des dispositions susceptibles de répondre au désir de leurs collègues du caucus. Convaincus que le droit de regard du public constituait le meilleur moyen de surveillance des députés et députées, comme nous le verrons par la suite, les membres du comité ont rédigé une loi qui oblige partis et candidats à soumettre leurs finances à un contrôle permanent. La loi suppose que le public sera vigilant et que toute action incorrecte sera sanctionnée au scrutin.

LES DISPOSITIONS PRINCIPALES

Dans la partie qui suit, nous n'entendons pas expliquer l'*Election Finances and Contributions Disclosure Act* en détail. Nous n'abordons

que les dispositions les plus importantes de la Loi : inscription des partis, disposition des excédents de fonds, limites imposées sur les dons et leur provenance, divulgation de la source des dons les plus importants, dégrèvements fiscaux accordés aux donateurs et donatrices. Ces dispositions sont résumées ci-dessous.

L'inscription

La Loi stipule que les partis politiques doivent être inscrits pour avoir le droit de recevoir des dons. Tout nouveau parti voulant se faire inscrire doit présenter au directeur général des élections une liste de noms, avec adresses et signatures d'électeurs et d'électrices admissibles, représentant 0,3 % de ceux et celles qui ont eu droit de vote aux plus récentes élections générales. Le parti est inscrit s'il obtient le nombre voulu de signatures. À l'heure actuelle, il faut 4 653 signatures à un nouveau parti pour pouvoir se faire inscrire[6]. Même s'il est alors habilité à recevoir des dons, le parti n'est pas effectivement tenu de présenter des candidats et candidates à l'élection suivante. M. Patrick Legerwood, directeur général des élections de l'Alberta, a précisé en entrevue que la Loi sera sans doute modifiée pour obliger les partis à présenter des candidats aux élections s'ils veulent conserver leur inscription à ce titre.

Le directeur général des élections tient des dossiers à jour sur les partis politiques de la province, dossiers qui comprennent des renseignements sur leur chef et leurs agents principaux, dont le chef de la direction financière. En vertu de la Loi, ces renseignements doivent aussi être disponibles dans la circonscription. L'inscription des partis, des associations de circonscription ou des candidats peut être annulée pour refus de se conformer à la Loi, ou si le parti ne satisfait plus aux exigences de l'inscription ou a obtenu son inscription sous de faux prétextes[7].

Les associations de circonscription doivent soumettre des états financiers annuels au directeur général des élections, tout comme les partis, lesquels sont par contre tenus de produire des états vérifiés. Les candidats et candidates doivent présenter des états financiers pour la période de la campagne, à l'instar des partis dont les états doivent, là encore, être vérifiés. En cas d'annulation de l'inscription d'un parti, toute somme non nécessaire au règlement des comptes en souffrance est retenue par le directeur général des élections jusqu'à la réinscription du parti. À défaut de ce faire dans l'année suivant l'annulation, ces fonds sont virés au Trésor provincial.

Les excédents de fonds

Tout candidat ou candidate dont les états financiers montrent un surplus à la fin de la campagne électorale peut confier ces sommes en fidéicommis jusqu'aux élections suivantes. Si le candidat décide de ne pas s'y présenter, cinq possibilités s'offrent à lui pour en disposer. Il peut les faire virer à un parti inscrit, à une association de circonscription inscrite, à un candidat inscrit, à une œuvre de bienfaisance canadienne inscrite ou au Trésor provincial.

Le candidat ou la candidate n'est donc pas tenu de remettre ces sommes au parti ou à l'association de circonscription. Certains candidats conservateurs qui ont été défaits ou ont pris leur retraite ont choisi de remettre les excédents au parti plutôt qu'à l'association de circonscription, car ils n'appuyaient pas le candidat désigné pour les remplacer. D'autres les ont donnés à une université afin de créer une bourse[8] ou encore, à une œuvre de bienfaisance. D'après le directeur général des élections, il est probable que la Loi sera modifiée pour interdire cette dernière possibilité.

La provenance des dons

Seuls les citoyens de l'Alberta, les compagnies qui y font affaire et les syndicats ayant le droit de négocier au nom des travailleurs et travailleuses de cette province peuvent faire des dons aux partis de la province[9]. En outre, des limites sont prévues sur les virements de fonds faits par les partis fédéraux ou en leur faveur. Lors d'une campagne fédérale, un parti provincial peut virer à un parti fédéral un maximum de 150 $ par candidat ou candidate qui se présente aux élections en Alberta. La même limite, assortie des mêmes conditions, est imposée en ce qui a trait aux dons que le parti peut accepter d'un parti fédéral pendant une campagne provinciale[10]. Il n'y a cependant pas de limites pour les virements entre le parti, l'association de circonscription et le candidat au sein de la province, car même si ces échanges portent sur des biens immobiliers ou personnels, ils ne sont pas considérés comme des dons. Cependant, il est rare, semble-t-il, que les circonscriptions partagent leurs fonds avec leurs homologues.

Les limites imposées sur les dons

La législation albertaine limite le montant des dons provenant d'une même source, qu'il s'agisse d'un particulier, d'une compagnie ou d'un syndicat. Il est possible de faire un don annuel et des dons pendant n'importe quelle campagne électorale. Les limites actuelles sont les suivantes :

1. Annuellement, la limite est de 15 000 $ à un parti et de 750 $ à une association de circonscription. Des dons peuvent être faits à cinq associations de circonscription au maximum, soit 3 750 $ au total.
2. En période électorale, la limite est de 30 000 $ à un parti et de 1 500 $ à un candidat ou candidate. Des dons peuvent être faits à cinq candidats au maximum, soit 7 500 $ au total.

Les dons faits au parti au cours d'une année d'élection doivent être déduits des sommes qu'on lui donne pendant la campagne. En d'autres termes, si l'on a déjà fait un don de 15 000 $ pendant l'année, tout don fait pendant la campagne ne pourra dépasser 15 000 $. Des dons peuvent être faits aux candidats et candidates en sus de ceux faits dans l'année aux associations de circonscription. C'est dire que durant une année d'élection, un même donateur peut donner jusqu'à 41 250 $[11].

Les candidats et candidates ne peuvent recevoir de dons qu'en période électorale. En revanche, les associations de circonscription peuvent en accepter n'importe quand, sauf en période de campagne. Les candidats eux-mêmes sont tenus aux limites prévues par la Loi pour les dons, si bien qu'il est impossible aux candidats riches de contribuer personnellement à leur propre campagne électorale.

Les dons en nature doivent être évalués à leur valeur marchande au moment où ils sont faits. Ainsi, l'obtention de services professionnels ou d'un local doit être considérée comme un don en vertu de la Loi et doit être évaluée à sa valeur marchande. Les retenues salariales de plus de 0,15 $ par mois versées à un parti, à une association de circonscription ou à un candidat sont aussi réputées être des dons.

Les dons ne peuvent être faits par l'intermédiaire d'un organisme non constitué tel un cabinet d'avocats. Les sommes reçues de tels organismes sont réputées avoir été versées par les membres du cabinet et la source de même que le montant de chaque don doivent être clairement indiqués.

La divulgation de la source des dons

La Loi exige que soit divulguée la source des dons et oblige les partis, les associations de circonscription et les candidats à déposer une déclaration auprès du directeur général des élections. Pour les dons de moins de 40 $, seul le montant total reçu doit être inscrit. Le règlement diffère pour les dons, faits dans l'année ou en période de campagne, qui dépassent ce montant. Jusqu'à concurrence de 375 $, le montant total doit être inscrit et déclaré au directeur général des élections. Le chef de la direction financière doit inscrire le nom et l'adresse de chaque donateur ou donatrice, mais il n'est pas tenu de les faire connaître au

directeur général des élections. Pour les dons qui dépassent 375 $, le nom et l'adresse de chaque donateur doivent être inscrits et déclarés au directeur général des élections, qui en publie la liste avec son rapport annuel ou son rapport d'élection.

Un reçu pour chaque don doit être remis par les partis, les associations de circonscription ou les candidats. Comme une copie des reçus officiels doit être soumise au directeur général des élections, ce dernier, en fait, dispose des noms et adresses de ceux et celles qui ont donné moins de 375 $[12].

Le directeur général des élections est tenu de faire publier dans un journal de la circonscription du candidat ou de la candidate l'état des dépenses d'élection encourues par celui-ci.

Les dégrèvements d'impôt

Des dégrèvements fiscaux sont prévus par la législation albertaine en vertu desquels les donateurs et donatrices ont droit à un dégrèvement qui varie en fonction du montant de leur don, comme le montrent les exemples suivants :

Don	Dégrèvement
100,00 $	75,00 $
200,00 $	137,50 $
500,00 $	287,50 $
1 000,00 $	508,00 $
1 725,00 $	750,00 $

Le montant maximal du dégrèvement correspond à un don de 1 725 $. Les exemples qui précèdent montrent que les montants accordés bénéficient davantage au petit donateur, à qui un don de 100 $ ne coûte effectivement que 25 $. C'est dire qu'il est assez facile de solliciter des appuis potentiels au parti auprès de ces personnes. La proportion du dégrèvement diminue avec l'augmentation du montant du don, de sorte qu'un même dégrèvement maximal est accordé pour un don à un parti de 15 000 $ ou de 1 725 $. Si le dégrèvement peut encourager les petits dons, la motivation des gros donateurs n'est pas d'ordre fiscal. En 1988, la valeur totale des dégrèvements pour les dons faits aux partis politiques et aux associations de circonscription s'est élevée à 2 911 124 $[13].

LES SOURCES DE FINANCEMENT

Le financement des partis politiques en Alberta est similaire à celui qui prévaut à l'échelon fédéral. Le tableau 5.1 illustre la ventilation des

dons réunis par les trois grands partis au cours de la campagne électorale de 1989.

Le tableau 5.1 indique que la plus grande partie des recettes du Parti progressiste-conservateur de l'Alberta (PCA), c'est-à-dire 80 % du total, provient de dons faits par des compagnies. Le Parti libéral de l'Alberta (PLA), qui comptait recueillir moins de 350 000 $ pour mener sa campagne électorale, a largement dépassé cet objectif[14]. Une bonne partie de ses recettes vient de particuliers, mais 60 % provient tout de même de compagnies. La plus grande part du financement du Nouveau Parti démocratique (NPD), soit 87 %, est attribuable à des dons de particuliers. Ceux faits par les syndicats totalisent 8 % et le reste vient de compagnies.

Tableau 5.1
Financement des partis politiques albertains : campagne électorale 1989
(en dollars)

Don	Parti progressiste-conservateur	Parti libéral	Nouveau Parti démocratique
Jusqu'à 375 $			
Particuliers	104 604	138 603	402 801
Compagnies	40 110	45 073	14 736
Syndicats	—	—	3 892
Plus de 375 $			
Particuliers	137 968	50 316	143 068
Compagnies	982 168	229 486	9 579
Syndicats	—	—	48 087
Total	1 264 850	463 478	622 165

Source : Alberta, Directeur 1990.

Depuis que les dispositions visant la divulgation des sources de financement sont entrées en vigueur et que le nom des principaux donateurs est publié, les journaux rapportent que les conservateurs ont reçu des sommes considérables de la part des compagnies. Les libéraux éprouvaient des difficultés financières jusqu'à tout récemment, mais les états financiers de leur campagne électorale révèlent qu'ils reçoivent maintenant des dons de certaines compagnies qui font aussi des dons au PCA. Les fonds recueillis par le NPD ont une assise plus vaste; des donateurs particuliers lui procurent la plus grande partie de ses fonds. Des représentants et représentantes du NPD expliquent que cet état de fait est attribuable au dégrèvement, qui facilite la sollicitation auprès des particuliers.

Le tableau 5.2 illustre la capacité des trois partis à recueillir des fonds au cours des campagnes électorales depuis l'entrée en vigueur

de l'*Election Finances and Contributions Disclosure Act*. À noter que ces chiffres ne s'appliquent qu'aux sommes recueillies pendant les campagnes proprement dites.

Tableau 5.2
Fonds recueillis pendant les campagnes électorales : tendances depuis l'adoption de l'Election Finances and Contributions Disclosure Act
(en dollars)

Élection	Parti progressiste-conservateur	Parti libéral	Nouveau Parti démocratique
1979	869 847	95 039	51 634
1982	1 466 208	12 090	482 948
1986	1 245 763	72 311	519 259
1989	1 264 850	463 478	622 165

Source : Alberta, Directeur, pour les années citées.

Le tableau 5.2 montre que, des fonds réunis par les trois partis, seuls ceux du NPD sont en croissance constante. Les conservateurs ont recueilli moins de 1 million de dollars au cours de la campagne de 1979, mais presque 1,5 million de dollars en 1982, soit la somme la plus élevée qu'ait recueillie le parti au cours des quatre campagnes électorales[15]. Lors des élections suivantes, les recettes des conservateurs ont baissé d'environ 15 % et, en 1989, elles ont augmenté de moins de 20 000 $.

Aucune tendance ne se dégage de l'examen des recettes du PLA. Le premier montant est modeste par rapport à celui des conservateurs, mais le succès des campagnes de financement des libéraux a baissé de façon radicale entre l'élection de 1979 et celle de 1982. Lors de cette dernière campagne, en effet, le parti n'a pu récolter que le septième du montant de 1979. Les finances du parti ont connu une nette amélioration au cours de la campagne de 1986, mais seulement par rapport à la campagne précédente. Au cours des élections de 1989, le PLA a atteint une certaine « maturité » sur le plan financier. Pour la première fois depuis l'entrée en vigueur des dispositions visant la divulgation, les recettes de la campagne ont atteint les six chiffres, pour représenter plus de six fois celles de 1986. L'écart entre les libéraux et les néo-démocrates est maintenant beaucoup plus mince.

Comme on vient de le mentionner, parmi les fonds recueillis par les trois partis, seuls ceux du NPD se sont accrus de façon constante. La multiplication par neuf de ses recettes entre 1979 et 1982 ne s'est pas répétée, mais des gains ont néanmoins été enregistrés à chaque

campagne. En 1986, l'augmentation était d'environ 36 000 $ et en 1989, le parti a connu une amélioration de 16 % par rapport à la campagne précédente.

Si la campagne de financement des libéraux à l'occasion des élections de 1989 a remporté un vif succès par rapport à la précédente, il semble que ce soit néanmoins le NPD qui ait le plus bénéficié de l'entrée en vigueur de la loi sur le financement des partis dans la province. Même si le montant que le NPD reçoit présentement est de beaucoup inférieur à celui reçu par les conservateurs, il représente néanmoins une amélioration appréciable de ses avoirs.

Les partis ne recueillent pas des fonds uniquement lors des campagnes électorales. Aussi, pour avoir une image plus complète des recettes des partis, le tableau 5.3 donne les montants tirés des états financiers annuels vérifiés pour les années choisies. Comme les partis se préparent longtemps d'avance pour les élections, le tableau donne les sommes amassées au cours des années d'élection et chaque année précédant une campagne. Pour compenser les pertes subies lors de la campagne, les partis essaient également de recueillir des fonds immédiatement après la campagne[16].

Tableau 5.3
Recettes annuelles des partis politiques albertains
(en dollars)

Année	Parti progressiste-conservateur	Parti libéral	Nouveau Parti démocratique
1979	444 001	32 439	165 036
1982	304 701	56 247	222 210
1983	927 699	71 770	227 933
1985	943 785	194 991	349 890
1986	505 118	64 727	410 318
1988	1 324 687	190 609	348 136
1989	759 330	263 365	357 967

Source : Alberta, Directeur, pour les années citées.

Le tableau 5.3 montre que les partis politiques ont recueilli des sommes considérables lors des campagnes électorales. Si l'on considère les fonds amassés au cours des périodes préélectorale et post-électorale comme faisant partie des recettes de la campagne, les conservateurs ont amassé respectivement 1,2, 1,4 et 2 millions de dollars lors des élections de 1982, 1986 et 1989. Ces sommes viennent s'ajouter à celles recueillies au cours de la période électorale.

Quant aux recettes des libéraux, elles s'établissent approximativement à 128 000 $, 260 000 $ et 454 000 $ pour les trois élections données. Les néo-démocrates ont pour leur part réuni environ 450 000 $, 760 000 $ et 706 000 $ pour ces trois campagnes.

Si l'on ajoute à ces sommes celles recueillies durant la période électorale de 1989, les conservateurs ont recueilli 3,3 millions de dollars, les libéraux, près de 1 million et les néo-démocrates, 1,3 million de dollars.

LES RÉPERCUSSIONS DE LA LOI

Les aspects pratiques

Il faut évidemment un certain effort d'adaptation pour passer d'un régime dans lequel il n'existe aucune limite quant à la nature ou au montant des dons à un régime dans lequel des limites légales sont imposées. La plupart des personnes interviewées dans le cadre de la présente étude n'avaient pas d'expérience pertinente antérieure à 1978, mais aucune, en critiquant l'*Election Finances and Contributions Disclosure Act (EFCDA)*, n'a dit qu'elle était trop onéreuse ou contraignante. Il y a eu bien sûr des plaintes au sujet de dispositions précises, mais on semble apprécier la simplicité et la clarté de la Loi, mots d'ordre du premier directeur général des élections de l'Alberta, M. Ken Wark.

L'administration de la Loi

M. Wark a souligné qu'il cherchait la simplicité en établissant le régime administratif auquel allaient devoir se conformer ceux et celles qui étaient visés par la Loi. Ainsi, comparé à son pendant ontarien, avec ses 132 fonctionnaires, le bureau de l'Alberta n'a jamais dépassé 11 personnes au cours du mandat de M. Wark, et ce nombre a même été ramené à neuf après le recensement[17].

Les formulaires fournis aux partis, aux candidats et aux associations de circonscription furent expressément conçus pour être aussi simples que possible. Ainsi, la déclaration que doivent déposer les candidats et candidates après la campagne électorale se limite à un simple formulaire à deux colonnes sur lequel doivent être indiquées les recettes et les dépenses. Malgré l'absence de limites de dépenses, les candidats doivent préciser sommairement la nature de leurs dépenses, car il faut être en mesure de déterminer l'importance des fonds excédentaires.

Malgré l'absence de limites imposées par l'*EFCDA* pour les dépenses, certaines dispositions de l'*Elections Act* permettent au directeur général des élections d'exiger des renseignements sur les

dépenses. L'*Elections Act* interdit aux candidats et candidates de faire des « paiements non justifiés » pour l'obtention de certains biens et services tels que la location de locaux ou de matériel, les déplacements et les frais de séjour, les frais d'impression. Les candidats doivent indiquer que les dépenses encourues sont « justes et raisonnables et ne dépassent pas ce qu'on paie normalement pour de tels biens et services » (Alberta, *Elections Act*, article 176). M. Ken Wark rappelle avoir demandé aux candidats de faire preuve de bon sens, en leur conseillant de ne pas engager leur conjoint ou des membres de leur famille à des taux exorbitants. D'après lui, on a tenu compte de ses conseils et son expérience indique que les directeurs et directrices des finances se sont comportés de façon raisonnable[18].

M. Wark pense que l'*EFCDA* est une bonne loi et que les pénalités, qui vont de l'amende à l'emprisonnement selon la gravité de l'infraction, sont assez sévères pour en assurer le respect[19]. Selon lui, la mauvaise publicité est une sanction assez grave dans la plupart des cas — la possibilité de voir son nom affiché dans les journaux exerce un effet de dissuasion très puissant.

Le bureau du directeur général des élections propose des ateliers à ceux et celles qui travaillent aux campagnes pour les familiariser avec la Loi. Le directeur général des élections accepte aussi de présenter des allocutions dans des congrès, à l'intention des travailleurs et travailleuses des partis. Les partis tiennent aussi leurs propres ateliers pour enseigner aux bénévoles qui travaillent pour eux en période électorale les dispositions de la Loi afin qu'ils s'y conforment. Certains pensent aussi qu'une réunion « après coup », organisée de concert par les partis et le bureau du directeur général, serait d'une grande utilité pour discuter, pendant qu'ils sont encore frais à la mémoire, des problèmes survenus au cours de la campagne.

Les bénévoles sont essentiels aux partis politiques et on doit les traiter avec beaucoup de tact. L'obligation légale de tenir des livres permet aux représentants et travailleurs des partis œuvrant dans la circonscription d'être à jour dans leur travail sans être trop surchargés. Ainsi, du point de vue du parti, cette obligation est la bienvenue. Des dossiers à jour permettent aussi au bureau du parti de tenir compte des nombreuses transactions qui sont effectuées, surtout au cours des campagnes électorales.

Les personnes visées par la Loi ont souligné qu'il était toujours nécessaire de tenir compte des rentrées d'argent, qu'il s'agisse d'une exigence légale ou non. La seule différence qui découle de la Loi, c'est la discipline supplémentaire imposée par l'obligation de déposer ces documents. Mais cette obligation n'est pas très astreignante, car les

états financiers dont il s'agit sont très élémentaires, et ni les associations de circonscription ni les candidats ne sont tenus de fournir des états vérifiés.

Le directeur des finances étant autorisé à émettre les reçus, c'est à lui qu'il revient de s'assurer que chaque don ne dépasse pas la limite autorisée et que le donateur ou la donatrice est en droit de le faire. Dans le cas des trois grands partis, l'émission des reçus est surveillée par l'organisme central du parti. Dans les trois cas, le candidat et l'association de circonscription doivent verser à cet organisme des « frais de service » qui sont de 10 % pour le Parti progressiste-conservateur de l'Alberta, de 15 % pour le Parti libéral de l'Alberta et de 40 % pour le Nouveau Parti démocratique.

Il ressort de conversations avec des députés et députées qu'ils n'ont pas à s'inquiéter outre mesure de la nécessité de respecter la Loi. Les députés connaissent les limites des dons permis ainsi que des dégrèvements offerts en retour; pour le reste, c'est le chef de la direction des finances qui veille à ce qu'on n'enfreigne pas la Loi.

L'influence sur les campagnes

Comme on vient de le voir, la Loi n'a eu qu'un effet modeste sur la manière dont sont menées les campagnes. Certaines contraintes sont imposées en ce qui concerne les activités de financement : tenue obligatoire de registres pour l'inscription des recettes brutes recueillies à l'occasion de ces activités; obligation de considérer une partie du prix d'entrée demandé aux particuliers comme un don.

La majorité des personnes interviewées semblaient penser que les limites sur la valeur des dons étaient suffisamment élevées pour qu'il y ait le moins d'influence possible sur les campagnes dans un sens comme dans l'autre[20]. Certaines croyaient néanmoins que l'imposition de limites était superflue compte tenu de l'obligation de divulguer tous les dons reçus. Parmi les personnes interviewées, certaines ont fait remarquer que le dégrèvement d'impôt facilitait la sollicitation de dons et que la base d'appui avait ainsi été élargie. Comme ce sont les candidats et candidates eux-mêmes qui doivent se procurer la majeure partie des fonds nécessaires à leur campagne, ce dégrèvement leur permet en effet de solliciter des personnes qui ne donneraient rien si un tel dégrèvement n'existait pas.

ÉLÉMENTS DE COMPARAISON ENTRE LES CAMPAGNES FÉDÉRALES ET PROVINCIALES

Les règles du jeu imposent bien sûr la manière de jouer et conditionnent aussi le comportement des joueurs. En Alberta, les campagnes

fédérales et provinciales s'effectuent dans des conditions différentes. Dans les premières, les candidats et candidates tombent sous le coup de la *Loi électorale du Canada*, qui leur impose des limites de dépenses en période électorale, mais ne légifère en rien les dons. Dans les campagnes provinciales, c'est l'inverse qui est vrai : les lois imposent des conditions pour ce qui a trait aux activités de financement, mais non pour ce qui touche les dépenses. En outre, les limites des dons s'appliquent en tout temps sur la scène politique provinciale alors qu'à l'échelon fédéral, les limites de dépenses ne valent qu'en période électorale.

La question qui se pose naturellement est de savoir en quoi ces régimes diamétralement opposés affectent les campagnes fédérales et provinciales. Les partis et les candidats provinciaux font-ils preuve d'une prodigalité sans bornes parce que rien ne les empêche de dépenser comme ils l'entendent ? Les partis et les candidats fédéraux en Alberta disposent-ils de fonds inépuisables parce qu'ils peuvent faire de la sollicitation sans réserve ? Nous allons voir dans la prochaine partie comment ces règles différentes affectent les élections fédérales et provinciales en Alberta.

Une mise en garde s'impose tout de même avant de poursuivre. Il faut, en effet, prendre en compte les conditions qui justifient une telle comparaison. Une campagne fédérale n'équivaut pas à une campagne provinciale et les points de comparaison sont donc limités. On a tenté, dans les paragraphes qui suivent, de tirer des renseignements à peu près comparables parmi les données publiées sur la campagne électorale fédérale de 1988 et sur la campagne provinciale de 1989 afin de pouvoir rapprocher les recettes et les coûts relatifs des deux campagnes. Mais il faut savoir que les chiffres apparaissant dans les tableaux qui suivent ne valent que pour les dons et les dépenses à rattacher au niveau des circonscriptions seulement. Même s'il est vrai que les partis politiques obtiennent une bonne partie de leurs fonds de l'organisme central, il est impossible d'extraire, des données disponibles sur les élections fédérales, les chiffres qui correspondent à chaque province. Les chiffres apparaissant aux tableaux 5.4 et 5.5 n'expliquent donc pas tout, mais ils constituent tout de même un reflet fidèle de la situation « courante ».

Rappelons aussi que compte tenu de la portée de la présente étude, il a fallu nous limiter à l'examen d'une seule campagne électorale et que les tableaux constituent un portrait statique plutôt que le reflet d'une tendance; néanmoins, il s'agit d'un portrait qui a l'avantage d'être récent. Ajoutons enfin qu'en examinant la seule période des élections, il ne faut pas perdre de vue que les partis commencent à se préparer en vue de la campagne bien avant l'annonce

du bref d'élection[21]. Mais tout cela n'infirme en rien la validité de la comparaison puisque les limites de dépenses, dans le cas des campagnes fédérales, ne valent de toute façon que pendant la durée de la campagne.

Le tableau 5.4 compare les dons reçus à l'échelon des circonscriptions par les trois grands partis lors des élections provinciale et fédérale tenues dans la province[22]. On peut remarquer de prime abord que les conservateurs, tant fédéraux que provinciaux, ont recueilli davantage que les deux autres partis, et cela par une marge non négligeable. Les libéraux provinciaux ont réuni à peine le tiers du montant obtenu par les conservateurs et le cinquième du montant recueilli par les néo-démocrates. La différence n'est pas aussi grande pour les campagnes fédérales, mais les libéraux n'arrivent tout de même qu'à 36 % du montant réuni par les conservateurs et à 45 % seulement de celui du Nouveau Parti démocratique (NPD). Mais l'objet de notre étude est d'abord de voir si les limites sur les dons empêchent les groupements politiques provinciaux, et notamment les candidats et candidates, de réunir les fonds nécessaires.

Tableau 5.4
Comparaison de la valeur des dons
(en dollars)

	Fonds recueillis localement : élection fédérale de 1988 et élection provinciale de 1989*		
	Parti progressiste-conservateur	Parti libéral	Nouveau Parti démocratique
Provincial	2 586 088	850 842	530 908
Fédéral	1 168 663	423 087	530 940

Sources : Alberta, Directeur 1990 (provincial); Canada, Élections Canada 1988 (fédéral).

*Les chiffres représentent le montant des dons recueillis par le candidat ou la candidate au cours de la campagne provinciale; ils peuvent comprendre les sommes virées par l'association de circonscription et par le parti.

Les chiffres, notamment ceux relatifs aux conservateurs, ne permettent pas de penser que ces limites nuisent aux campagnes de financement. Les Albertains et Albertaines sont allés aux urnes quatre mois à peine après l'élection fédérale, mais on constate aisément que la source ne s'était pas tarie. Les conservateurs et les libéraux provinciaux ont réussi à amasser deux fois plus que leurs homologues fédéraux. Les sommes que le NPD a recueillies au cours des deux campagnes équivalent presque à celles recueillies par ses deux rivaux aux élections fédérales. Comme les néo-démocrates recueillent la plus

grande partie de leurs fonds auprès des particuliers, il n'est pas surprenant que les candidats provinciaux qui sollicitent des fonds quelques mois seulement après les élections fédérales amassent moins.

La limite légale sur les dons dans les campagnes provinciales ne semble pas poser beaucoup de problèmes aux trois partis. Étant donné l'absence de plafond imposé sur les dons dans les campagnes fédérales, on pourrait facilement s'attendre à voir les candidats fédéraux recueillir bien davantage, d'autant plus que leurs circonscriptions sont beaucoup plus importantes : il y en a, en effet, 26 à l'échelon fédéral contre 83 à l'échelon provincial. En outre, on pourrait croire que, comme les candidats fédéraux se sont présentés avant leurs homologues provinciaux, ces derniers ont recueilli moins de fonds. Tel ne semble pas encore avoir été le cas. Le tableau 5.4 nous permet de conclure que les Albertains et Albertaines sont soit plus généreux lors des campagnes provinciales que lors des campagnes fédérales, soit que les limites prescrites sont assez élevées pour que leur effet sur les campagnes de financement reste minime.

Même si tous et toutes s'entendent pour dire que les limites élevées ne font pas vraiment obstacle aux campagnes de financement à l'échelon provincial, il se peut fort bien que l'explication réside ailleurs. Dans toute campagne électorale, c'est en effet le candidat lui-même qui attire les dons dans sa circonscription, compte tenu de son statut au sein de la collectivité. Les demandes d'argent sont envoyées à des gens qu'il connaît : collègues, amis, parents. À notre avis, ce n'est pas la taille des circonscriptions qui explique le succès des campagnes de financement, mais le fait que chaque candidat ou candidate fait appel à son propre réseau de connaissances dans chacune des circonscriptions. Même si les partis sont réticents à divulguer leurs stratégies, leurs représentants et représentantes faisaient remarquer que les campagnes étaient censées s'autofinancer en grande partie; au sein du NPD, les campagnes doivent s'autofinancer entièrement. Dans un tel cas, le montant total recueilli serait davantage fonction des réseaux de connaissances en action que du nombre d'électeurs et d'électrices se trouvant dans une circonscription.

Le tableau 5.5 illustre le montant des dépenses d'élection des campagnes fédérale et provinciale. Ici encore, on voit que les conservateurs ont devancé leurs rivaux. Les dépenses de la campagne provinciale des libéraux égalent à peine 41 % de celles des conservateurs tandis que les dépenses des néo-démocrates atteignent 30 % du montant des dépenses des conservateurs. Le montant dépensé par électeur ou électrice est inférieur de 0,87 $ au montant correspondant pour les élections provinciales[23]. Au premier coup d'œil, il semblerait

que l'élection provinciale de 1989 a coûté beaucoup plus cher que l'élection fédérale de 1988. Cependant, il faut éviter de conclure hâtivement et garder en tête que chaque candidat ou candidate à une élection a des frais fixes qui se rapportent aux affiches, à la location d'un local et au service téléphonique. Ainsi, les frais de base de la campagne seraient beaucoup plus importants si plusieurs candidats se présentaient dans 83 circonscriptions plutôt que dans 26. Les chiffres moins élevés au fédéral pourraient s'expliquer également par le fait qu'ils ne sont pas un reflet fidèle des dépenses engagées lors de la campagne. En effet, comme les limites de dépenses s'appliquent uniquement en période d'élection, il est fort possible que des dépenses de la campagne aient été engagées avant le bref d'élection et après l'expiration de la période d'élection (certaines personnes interviewées ont laissé entendre que c'était le cas). S'il n'y avait pas de limites de dépenses au niveau des campagnes provinciales, les candidats n'auraient pas à jongler avec leurs dépenses.

Tableau 5.5
Comparaison du montant des dépenses
(en dollars)

	Dépenses des circonscriptions : élection fédérale de 1988 et élection provinciale de 1989*			
	Parti progressiste-conservateur	Parti libéral	Nouveau Parti démocratique	Dépenses par électeur
Provincial	1 999 697	810 991	579 369	2,18
Fédéral	987 625	479 044	582 231	1,32

Sources : Alberta, Directeur 1990 (provincial); Canada, Élections Canada 1988 (fédéral).

*Les chiffres représentent le montant des dons recueillis par le candidat ou la candidate au cours de la campagne provinciale; ils peuvent comprendre les sommes virées par l'association de circonscription et par le parti.

En prenant ces points en considération, il ne semble pas que l'absence de limites de dépenses au niveau provincial amène les candidats et candidates à dépenser des sommes exorbitantes pour leurs campagnes. Il semblerait également que les limites de dépenses au niveau des campagnes fédérales sont acceptables pour les élections en Alberta.

Les remarques qui précèdent appellent néanmoins certaines réserves, car la seule absence ou présence de limites ne suffit pas à expliquer toute la question des dépenses d'élection[24]. Les « luttes à finir », par exemple, coûtent cher, comme l'a fait remarquer, dans une entrevue avec l'auteure en octobre 1990, M. Bill Heald, directeur

administratif de l'association du Parti progressiste-conservateur de l'Alberta (PCA) à Calgary. On a justement vu un exemple d'une telle lutte à Calgary en 1989 entre la députée libérale et sa rivale conservatrice. Mme Kate Trasher, du PCA, a déboursé 52 774 $ pour disputer le poste de sa rivale Mme Sheldon Chumir (libérale), qui a dû dépenser 50 792 $ pour la repousser (le candidat néo-démocrate a dépensé un maigre 1 283 $ pendant cette campagne). Notons, au sujet de la concurrence, que celle à laquelle les conservateurs provinciaux devaient faire face avant 1986 était rarement sérieuse. Il se pourrait fort bien, avec leur monopole du pouvoir qui semble voué à diminuer, que le coût des campagnes soit appelé à monter en flèche.

Il est difficile de discerner des tendances précises quant au montant des dépenses. Les raisons qui poussent certains et certaines à dépenser de fortes sommes ne sont pas toujours claires. Ainsi, dans un cas comme celui qui vient d'être cité, on peut penser que l'importance des montants en cause est due à la nécessité de lutter sur le même terrain que son rival. Pourtant, dans bien des cas (21 circonscriptions sur 83), l'écart entre un candidat, celui du PCA le plus souvent, et son rival le plus proche était de 10 000 $ à 30 000 $[25]. La question qu'il faut se poser, c'est de savoir ce qui pousse certains candidats à dépenser autant. Est-ce tout simplement parce qu'ils ont l'argent à leur disposition ou parce qu'ils croient que leur crédibilité est fonction du coût de leur campagne ?

De l'avis de Mme Marie Laing, députée du NPD dans une des circonscriptions d'Edmonton, le candidat ou la candidate qui n'investit pas les fonds nécessaires à une campagne sérieuse est mal vu du public, qui ne le prend pas au sérieux. Cet argument est de poids, car nombreux sans doute sont les bénévoles œuvrant à la campagne qui n'hésitent pas à établir un parallèle entre les ressources financières d'un candidat et sa crédibilité[26]. Néanmoins, on peut mettre en doute l'affirmation selon laquelle il suffit de dépenser sans compter pour éblouir la majorité des électeurs et électrices. Le candidat doit avoir les moyens de faire imprimer les affiches et la documentation qu'il faut pour faire connaître son message, mais il est probable que donner l'impression d'une trop grande prodigalité aurait l'effet contraire à celui attendu. Il n'est pas du tout certain que ceux et celles que les campagnes intéressent au premier chef connaissent le meilleur moyen de transmuer l'argent en votes.

Alexander (1976, 57) affirme qu'une bonne partie des sommes dépensées au titre des campagnes électorales ne l'est « que pour des raisons psychologiques ». Il poursuit : « jusqu'à la moitié peut-être de ces sommes est dépensée en pure perte [...] mais personne ne sait

quelle moitié est ainsi perdue ». La remarque est sans doute un peu ironique, mais elle soulève tout de même des questions intéressantes à propos des dépenses d'élection.

D'après Seidle et Paltiel (1981, 276 et 277), les limites de dépenses imposées pendant les campagnes fédérales « ont obligé partis et candidats à réévaluer l'utilité de certains types de dépenses et ont sans nul doute aidé à limiter les dépenses inutiles qu'on avait l'habitude de faire tant qu'on en avait les moyens ». Même si ces limites peuvent s'avérer restrictives en certains endroits, il ne semble pas que ce soit le cas en Alberta. Selon le *Rapport* du directeur général des élections (Canada, Élections 1988), les dépenses du candidat ou de la candidate ont dépassé 90 % de la limite imposée dans seulement 6 des 26 circonscriptions fédérales; dans la majorité des cas, elles sont demeurées en deçà de 80 % de cette limite. Il est même possible que bon nombre de candidats auraient dépensé beaucoup moins s'ils n'avaient pas eu droit à des remboursements. Ceux et celles qui travaillent aux campagnes fédérales savent que les candidats comptent presque d'office sur l'obtention de remboursements dans l'établissement de leur budget. On pourrait sans doute affirmer que si le plafond des dépenses est assez élevé, les bienfaits qu'il apporte disparaissent du fait des remboursements accordés aux candidats puisque ceux-ci vont dépenser en s'attendant à recouvrer une partie de leurs dépenses.

Il ressort de la présente étude et de la comparaison naturellement restreinte entre campagnes provinciales et fédérales que les limites imposées par la loi pour les dons et les dépenses touchent peu les candidats et candidates. Les limites sur les dons en Alberta sont assez élevées pour ne pas faire obstacle à la liberté d'action des candidats. En outre, ces limites de dépenses sont assez généreuses, du moins en Alberta, pour ne pas nuire à la conduite des campagnes. Il est tout à fait possible que le coût des campagnes en Alberta augmente en parallèle avec la concurrence, mais plus d'une personne interviewée était d'avis que, s'il était souvent nécessaire de payer la main-d'œuvre au Québec et en Ontario, l'esprit de bénévolat se portait encore très bien en Alberta, notamment à Calgary.

Avant de conclure la présente partie, nous tenons à mentionner certaines critiques formulées à propos de la complexité de la loi fédérale[27]. Deux députés albertains nous ont avoué, lors d'entretiens, que les méthodes pour produire un rapport sont trop détaillées et ambiguës. Ceux et celles qui œuvraient à la campagne prétendaient que la tenue des écritures était laborieuse, surtout lorsqu'il s'agissait de sommes de peu d'importance. L'agent officiel de l'un des candidats fédéraux soutenait qu'on aurait pu simplifier largement les formulaires[28].

LE POINT DE VUE DES PRINCIPAUX INTÉRESSÉS

Ce qui nous a le plus frappée en préparant cette étude, c'est la diversité des opinions exprimées au sein même de chaque parti. Les hommes et les femmes politiques doivent s'accommoder de la discipline du parti dans leur vie publique, mais ceux et celles que nous avons interviewés n'ont pas hésité à nous faire part de leurs opinions personnelles, parfois étonnantes[29].

Sur la question des excédents de revenus de la campagne, un député du Nouveau Parti démocratique nous a dit qu'il appréciait la liberté laissée au candidat et à la candidate de décider comment en disposer, car « les partis sont devenus un peu trop prépondérants ». Les opinions étaient nettement partagées sur cette question (en fait, la plupart des députés et députées ignoraient tout de la disposition de la loi qui leur permet de prendre cette décision). Bon nombre, chez les libéraux et les conservateurs, étaient d'avis que les donateurs et donatrices donnaient au candidat plutôt qu'au parti. M. Tom Chambers nous a affirmé que ses collègues l'ont encouragé à instituer une bourse d'études en génie civil parce c'est lui qu'ils avaient appuyé, pas nécessairement le parti. Mais pour l'instant, seuls les conservateurs sont dans l'enviable situation d'avoir à s'inquiéter des surplus[30].

Les opinions étaient aussi partagées sur la question de savoir si on devait accorder des remboursements aux candidats et candidates et si on devait continuer à limiter le montant de leurs dépenses. Certains, des conservateurs pour la plupart, étaient clairement opposés à ces deux options, mais l'ambivalence était néanmoins prépondérante.

Nous avons aussi été surprise d'apprendre que, même si le candidat ou la candidate doit s'affilier à un groupe dûment constitué une fois élu, le soutien et l'appui financier qu'il obtient de la part de l'organisme central pour se faire élire sont bien minces. On ne saurait trop généraliser, compte tenu du nombre limité de personnes interviewées, mais nous avons nettement eu l'impression que les partis s'attendent à ce que leur candidat s'occupe lui-même de réunir des fonds et fasse appel à son propre réseau de connaissances pour recruter les bénévoles dont il a besoin[31]. Il ne fait aucun doute qu'il y a dans toute circonscription un certain nombre de bénévoles qu'on retrouve dans toutes les campagnes, mais il est rare que le parti intervienne directement pour s'occuper de la campagne.

De solliciteur indépendant et autonome qu'il était lors d'une campagne électorale, il doit être difficile, pour un candidat ou une candidate qui se fait élire, de devenir un député ou une députée docile et anonyme de l'arrière-ban comme l'exige notre système

parlementaire. L'absence de séquelles visibles chez ceux et celles qui sont appelés à jouer l'un et l'autre rôle a de quoi surprendre.

CONCLUSION

La présente étude de la législation albertaine sur le financement des partis nous amène à conclure que la Loi a bien servi l'intention du législateur, qui était d'instituer un certain « modèle légal » capable d'inspirer la confiance du public sans empêcher les partis de se procurer des fonds[32]. Non seulement l'obligation de divulguer les sources de financement donne-t-elle un droit de regard au public, mais elle écarte en même temps la possibilité qu'un élu ne se « vende » en retour d'un don important[33]. Par ailleurs, l'imposition d'un plafond sur les dons a dû aussi plaire à certains, par exemple aux entreprises qui présentent des soumissions en réponse aux appels d'offres de l'État, entreprises qui pourraient autrement se sentir forcées de faire preuve d'une plus grande générosité. Comme le font remarquer Adamany et Agree (1975, 11), « l'extorsion, ou des pratiques similaires qui n'en diffèrent que par leur degré plus élevé de civilité, n'est que l'envers de l'influence indue qu'exercent ceux qui donnent ».

L'Alberta a opté pour une loi « à faible effet » dans son désir de légiférer en matière de financement des partis et c'est ce qui explique la portée limitée de l'*Election Finances and Contributions Disclosure Act*. Le législateur a voulu privilégier l'obligation de divulguer les sources de financement, les autres mesures étant à son avis inadéquates ou d'application trop difficile.

À notre avis, les dispositions relatives à l'obligation de divulguer les sources comportent un lourd fardeau; les législateurs croyaient en effet qu'une fois le voile levé sur le financement, les résultats du scrutin fourniraient les correctifs nécessaires. L'argument n'est pas sans faille.

Ainsi, la décision de voter pour un parti plutôt qu'un autre est fonction d'une pléiade de facteurs. Premièrement, si le parti en cause est au pouvoir, alors son mandat passé prime par-dessus tout dans cette décision. Deuxièmement, comme pour la justice, la divulgation des sources de financement doit se faire rapidement pour être efficace. En conséquence, l'information sur les sources de financement doit être mise à la disposition de l'électorat au moment opportun. En Alberta, et presque partout ailleurs au Canada, ce n'est pas le cas. Apprendre plusieurs mois après une campagne électorale qui a donné quoi à qui ne changera rien aux résultats électoraux et n'aura probablement aucun impact sur les résultats de la prochaine élection. En effet, les électeurs et électrices auront à l'esprit des choses plus

récentes au moment de voter. La divulgation des sources de financement durant une campagne électorale, pratique adoptée pour les élections municipales de la ville de New York, est peut-être la seule façon de s'assurer que l'électorat utilise cette information *à bon escient* (Ville de New York 1988). Cependant, un tel procédé serait un fardeau additionnel pour les partis et les candidats durant une période d'intense activité et créerait, inévitablement, d'énormes problèmes.

Troisièmement, s'il est vrai que la franchise est essentielle au maintien de l'impartialité et que le soleil « fait disparaître bien des odeurs »[34], il se trouve que ses rayons ne tombent que sur la porte du directeur général des élections de l'Alberta. Même si les journaux rapportent les dons faits à certains partis lorsqu'on porte ces renseignements à leur connaissance, il faut se rendre à Edmonton pour consulter la liste de donateurs et donatrices. Il nous semble qu'il serait facile de mettre des exemplaires supplémentaires de cette liste à la disposition du public dans les grandes villes de la province où davantage de gens pourraient plus facilement les consulter. De même, la liste serait plus utile pour le simple citoyen si l'on y regroupait les dons faits par les diverses divisions d'une même société. Ainsi, il ne serait pas nécessaire d'être un expert pour connaître avec précision les sommes totales offertes par une division.

Il est vrai sans doute que c'est l'électorat qui décide en dernier lieu, mais l'effet thérapeutique qu'on attribue à cette obligation de divulguer les sources ne serait-il pas quelque peu surfait ?

Sur la question de savoir s'il y a lieu de recommander le plafonnement des dépenses et des remboursements, nous devons avouer que nous hésitons à nous prononcer autant que certaines personnes interviewées. En discutant avec ceux et celles qui connaissent bien les lois fédérales, on a l'impression qu'il est facile de respecter la lettre de la loi tout en passant outre à son esprit. L'adoption de limites de dépenses et la possibilité des remboursements ont pour but d'ouvrir les avenues de la politique à tous les citoyens, même ceux à revenus modestes. Pourtant, ces remboursements, s'il est vrai qu'ils contribuent à renchérir le coût des campagnes et à grever les deniers publics, ne risquent-ils pas de mettre en péril le principe même qui en est à l'origine ? On a déjà dit que l'*Elections Act* de l'Alberta donnait le droit au directeur général des élections de contrôler les dépenses; si cette fonction de surveillance était renforcée, elle permettrait sans doute d'éliminer les abus les plus évidents. En outre, le coût de la publicité, déjà prohibitif et sans doute appelé à grimper davantage, justifie sûrement le plafonnement des dépenses.

Parmi les objectifs qui sous-tendent les efforts pour légiférer en matière de financement des partis politiques, la nécessité de renforcer la confiance du public dans l'intégrité des opérations électorales et le désir d'offrir au plus grand nombre la possibilité de participer au processus politique sont deux des plus importants. La recherche des moyens à prendre pour réaliser ces objectifs sans toutefois mettre en danger les autres valeurs de la démocratie doit demeurer au premier plan des préoccupations des réformateurs.

NOTES

Cette étude a été complétée en janvier 1991.

L'auteure tient à exprimer toute sa reconnaissance envers les représentants des partis, les législateurs des gouvernements provincial et fédéral, le directeur général des élections et son personnel ainsi que l'ancien directeur général des élections pour le temps précieux qu'ils lui ont accordé. Leur contribution est inestimable parce qu'ils ont apporté à cette étude le point de vue des candidats et des circonscriptions électorales sur le financement des partis.

1. Avec toutes nos excuses faites à M. Harold Lasswell.
2. Tom Chambers et Dave King ont été respectivement interviewés par l'auteure en octobre et en décembre 1990.
3. M. Chambers a parlé d'une « commission royale » mais il faisait sans doute allusion au rapport de la Commission sur l'Assemblée législative de l'Ontario qui avait étudié la réforme du financement des campagnes au début des années 70.
4. M. Peter Lougheed, l'ancien premier ministre, était convaincu que le droit de regard du public était le meilleur moyen de surveiller à la fois les candidats et les donateurs. La loi adoptée reflète cette conviction.
5. Un porte-parole du Parti progressiste-conservateur a fait remarquer qu'il s'agissait d'une disposition utile puisqu'elle empêche le parti provincial d'être noyé par le fonds du parti national.
6. Chiffre cité par Patrick Legerwood, directeur général des élections de l'Alberta, lors d'une entrevue accordée le 18 décembre 1990.
7. Un parti peut voir son inscription annulée s'il omet de déposer ses états financiers.
8. Ainsi, Tom Chambers, ingénieur et ancien député, a remis le surplus des fonds, soit quelque 50 000 $, à l'Université de l'Alberta afin d'établir un fonds boursier à l'intention des étudiants et étudiantes en génie. L'université elle-même a donné un montant égal au fonds.

9. La Loi définit ce qu'elle entend par « compagnies interdites »; outre celles qui ne font pas affaire dans la province, il s'agit des sociétés provinciales et de leurs filiales, et de « toute société désignée par décret ». En ce qui concerne les syndicats, toutes les unités locales sont considérées comme un seul et même syndicat.

10. Le Nouveau Parti démocratique (NPD), qui possède une structure de parti intégrée à travers le pays, recueille des fonds pour le parti fédéral, mais les comptes provincial et fédéral sont complètement séparés. Un représentant du parti a indiqué qu'en vertu d'une entente avec le conseil fédéral du parti, les ailes provinciales du NPD s'attendent à donner 15 % de leurs recettes au parti fédéral. Comme la Loi interdit ce genre de chose en Alberta, l'aile provinciale doit recueillir ce montant séparément. Cet objectif n'a jamais été atteint.

11. Bien que la chose soit peu probable, un même donateur pourrait en principe donner le montant maximal à plus d'un parti.

12. Les reçus ne sont pas considérés comme des documents publics, mais Legerwood affirmait, dans l'entrevue du 18 décembre 1990, que s'il y avait des raisons valables d'exiger qu'on les produise, il prendrait les mesures voulues pour ce faire.

13. Chiffre avancé par Patrick Legerwood, directeur général des élections de l'Alberta.

14. Les libéraux étaient même si à court de fonds que le président à l'époque, Michael Henry, pensait devoir demander au chef du parti, Laurence Decore, et à son aide principal d'accepter qu'on réduise leurs émoluments (*Edmonton Journal*, 28 février 1989).

15. Comme il s'agissait de la dernière campagne du premier ministre Peter Lougheed, il est probable que ce soit là l'explication à la valeur du dernier montant.

16. Puisque l'élection de 1982 s'est tenue en novembre, le tableau 5.3 donne également les recettes recueillies l'année suivante, c'est-à-dire en 1983. De même, les autres élections s'étant tenues au début de l'année, on donne les montants de l'année précédente.

17. Il faut noter que les limites de dépenses et les subventions aux candidats et candidates, qui font partie des dispositions de la loi ontarienne, imposent une structure administrative beaucoup plus complexe. Il est impossible d'assurer un contrôle efficace sur les dépenses et de bien administrer les subventions si on ne dispose pas du personnel voulu. Néanmoins, on sait qu'il est toujours possible de compliquer même la plus simple des opérations et on peut affirmer que la volonté de M. Wark de « conserver une structure simple » a prévalu, coûte que coûte.

18. L'actuel directeur général des élections affirme ne pas avoir eu l'occasion de poser des questions relatives aux dépenses et ne disposer de toute façon de trop peu d'information pour ce faire, ajoutant qu'en cas de plainte, il ferait certainement une enquête.

19. La directrice des finances de l'un des candidats a affirmé qu'ils prenaient les dispositions de la Loi très au sérieux. Comme c'était elle qui était responsable d'assurer le respect de la loi, elle n'avait pas trouvé drôle la remarque d'un travailleur électoral qui lui avait lancé, en riant, qu'elle pourrait bien se retrouver derrière les barreaux ! Deux chefs d'accusation en vertu du Code criminel ont été déposés contre Al Iafolla, candidat libéral à l'élection de 1986. Iafolla fut accusé d'avoir reçu des dons non inscrits dans ses livres et d'avoir par contre inscrit le nom de donateurs et donatrices qui niaient avoir contribué à sa campagne. Des chefs d'accusation pour falsification et présentation de document falsifié ont été portés contre lui en juin 1989 (*Edmonton Journal*, 26 juillet 1989). En avril 1991, il a été condamné, sous deux chefs d'accusation, à une journée de prison et à une amende de 7 500 $ (*Calgary Herald*, 10 avril 1991).

20. On entendait souvent, à propos de ces limites, des remarques à l'effet qu'elles étaient « peu restrictives », « assez libérales », « tout à fait acceptables ». L'auteure a aussi fait remarquer que les méthodes de financement n'avaient pas changé chez les conservateurs depuis l'entrée en vigueur de l'*Election Finances and Contributions Disclosure Act*.

21. On traite des tendances du financement des partis provinciaux dans la partie précédente portant sur les sources de financement depuis l'entrée en vigueur de l'*Election Finances and Contributions Disclosure Act*.

22. Précisons qu'en période d'élection, seuls les candidats et les partis peuvent accepter des dons. Les totaux pour chaque parti proviennent de l'addition du total des recettes de la campagne des 83 circonscriptions électorales publiée dans le rapport du directeur général des élections. Sont inclus dans les montants, pour chaque circonscription, les fonds réunis par le candidat ou la candidate ainsi que les « autres revenus » qui, rappelons-le, comprennent les virements reçus de l'association de circonscription, les recettes des activités de financement et les fonds propres au parti.

    Dans le cas des candidats et candidates du Nouveau Parti démocratique (NPD) provincial, tous les revenus apparaissent sous l'en-tête « autres revenus », car tous les dons sont acheminés par l'intermédiaire du bureau du parti. Celui-ci émet les reçus et conserve 40 % des contributions; le reste est remis au candidat ou, si on n'est pas en période d'élection, à l'association de circonscription. C'est dire que les candidats du NPD ne gardent que 0,60 $ de chaque dollar reçu en don. D'après Mary Kennedy, secrétaire administrative du NPD, les fonds recueillis pendant les campagnes permettent d'en défrayer les dépenses. Il arrive que le parti retienne

les services rémunérés d'un organisateur ou d'une organisatrice. Les dons reçus à l'occasion des campagnes fédérales du NPD doivent aussi être faits par l'intermédiaire du bureau du parti, qui les remet aux candidats qui doivent, là encore, pouvoir mener leur campagne de façon autonome.

M. Michael Henry, chef du personnel et ancien président du Parti libéral de l'Alberta, a précisé que la réception des dons du parti était centralisée, que les honoraires de services étaient de 15 %, qu'il fournissait des services aux candidats et candidates en période de campagne et qu'il donnait à certains candidats jusqu'à 12 000 $ chacun pour des circonscriptions précises où l'issue du scrutin leur semblait favorable.

Enfin, d'après M. Bill Heald, directeur administratif du Parti progressiste-conservateur de l'Alberta, une somme de 1 500 $ est donnée à tous les candidats dont les frais d'affichage sont défrayés en sus, pendant la période électorale; la réception des dons est centralisée et des honoraires de 10 % sont conservés par le parti.

23. La liste des électeurs et électrices de l'Alberta comportait 1 557 669 noms pour l'élection fédérale de 1988 et 1 550 867 noms pour l'élection provinciale de l'année suivante, une légère différence de 6 802 noms.

24. De toute façon, il est par trop facile de contourner la Loi. Dans le cas des limites relatives aux dons, il suffit à quiconque désirant donner plus de 1 500 $ de le faire par l'intermédiaire de parents ou d'amis pour multiplier d'autant le montant de sa contribution maximale de 1 500 $. Les intermédiaires risquent fort peu de refuser ce service puisqu'ils bénéficient, ce faisant, du dégrèvement d'impôt prévu. Dans le cas des campagnes fédérales, on peut tout aussi facilement passer outre aux limites de dépenses en faisant un don soit avant la campagne, soit après.

25. Ce sont en général les conservateurs qui ont dépensé les plus fortes sommes, mais dans quatre circonscriptions, dont celle du premier ministre, M. Getty, leur campagne s'est soldée par un échec.

26. Cela ne veut pas dire que M^me^ Laing suggère qu'il faille nécessairement mener une campagne dont le coût soit extravagant, mais l'extravagance, comme chacun sait, est un terme que bien des gens sont prêts à interpréter à leur manière.

27. Il est vrai qu'on a critiqué les exigences de tenue de livres prévues dans la loi fédérale, mais le directeur de la campagne du député Harvie Andre nous a affirmé qu'il n'y avait pas là de réel problème une fois qu'on s'est familiarisé avec les exigences et les méthodes.

28. Il s'agit de M^me^ Penny Stone, directrice des finances de la députée Marie Laing. Celle-ci a expliqué, en entrevue, qu'on pourrait recevoir nombre de suggestions utiles pour simplifier les formulaires si seulement on les envoyait directement à ceux et celles qui sont appelés à les remplir.

29. Le ministre de la Consommation et des Corporations de l'Alberta n'accepte pas de dons de plus de 500 $, limite qu'il s'est lui-même imposée. Il était rare, lorsqu'il fut élu pour la première fois, de recevoir des dons importants. Cependant, ce n'est plus le cas maintenant et, pour être en accord avec sa politique, il doit refuser certains dons.

30. Le parti lui-même voudrait bien que ses recettes restent entre les mains soit du parti central, soit de l'association de circonscription. On pourrait s'attendre alors à ce que les organismes de bienfaisance n'aient bientôt plus droit à ces excédents.

31. Il est difficile d'obtenir des renseignements valables sur les stratégies d'élection. Il nous semble évident, par exemple, qu'on s'occupe de certaines circonscriptions précises en y investissant de l'argent et des bénévoles; pourtant, l'auteure n'a pu obtenir que des renseignements vagues à ce sujet de la part des porte-parole des partis.

32. Ce qui s'est produit, en fait, c'est que la Loi, en octroyant un dégrèvement d'impôt, a sans doute contribué à une augmentation assez considérable du nombre de personnes qui font des dons relativement modestes.

33. On nous a si souvent fait cette remarque que nous ne pouvons nous empêcher de penser que certaines personnes, parmi celles qui donnaient des sommes importantes, devaient effectivement espérer influencer les hommes et les femmes politiques.

34. Remarque tirée de la présentation de M. Edward R.R. Carruthers à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis et qu'il nous a répétée au cours d'un entretien.

RÉFÉRENCES

Abréviations :

L.A.	Lois de l'Alberta
L.O.	Lois de l'Ontario
L.R.A.	Lois révisées de l'Alberta
S.C.	Statuts du Canada

Adamany, David W., et George E. Agree, *Political Money : A Strategy for Campaign Financing in America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1975.

Alberta, Assemblée Législative, *Hansard*, 17 mai 1977.

———, Directeur général des élections, *Annual Report of the Chief Electoral Officer : The Election Finances and Contributions Disclosure Act*, Edmonton, années variées.

———, *Election Finances and Contributions Disclosure Act, 1977*, L.A. 1977, chapitre 18.

———, *Election Finances and Contributions Disclosure Act*, L.R.A. 1980, chapitre E-3, amendée par L.A. 1984, chapitre 48.

———, *Elections Act*, L.R.A. 1980, chapitre E-2.

Alexander, Herbert E., *Financing Politics : Money, Elections and Political Reform*, Washington (D.C.), Congressional Quarterly Press, 1976.

Calgary Herald, 10 avril 1991.

Canada, Élections Canada, *Rapport du directeur général des élections concernant les dépenses d'élection, trente-quatrième élection générale de 1988*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1988.

———, *Loi sur les dépenses d'élection*, S.C. 1973–1974, chapitre 51.

Edmonton Journal, 28 février 1989, 26 juillet 1989.

Ontario, Commission sur l'Assemblée législative de l'Ontario, *Third Report*, Toronto, Imprimeur de la Reine, 1974.

———, Commission sur le financement des élections, *A Comparative Survey of Election Finance Legislation, 1988*, Toronto, 1988.

———, *Election Finances Reform Act, 1975*, L.O. 1975, chapitre 12.

Seidle, F. Leslie, et Khayyam Z. Paltiel, « Party Finance, the Election Expenses Act, and Campaign Spending in 1979 and 1980 », dans Howard R. Penniman (dir.), *Canada at the Polls, 1979 and 1980 : A Study of the General Elections*, Washington (D.C.), American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981.

Ville de New York, *A Local Law to Amend the Administrative Code of the City of New York in Relation to Optional Partial Public Financing of Election Campaigns in the City*, 3-708(9), 1988.

RECHERCHE ET RÉDACTION, VOLUME 3

Doreen P. Barrie	Université de Calgary
David Johnson	Université McMaster
Louis Massicotte	Université de Montréal
Hugh Mellon	Université Brock
Terry Morley	Université Victoria

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis de même que les éditeurs ont veillé à mentionner le nom des détenteurs des droits d'auteur touchant les œuvres citées dans le texte, y compris les tableaux et figures. Les auteurs et éditeurs recevront avec plaisir tout renseignement qui leur permettra de corriger toute référence ou mention de source dans les éditions subséquentes.

~

Conformément à l'objectif de la Commission de favoriser une pleine participation de tous les segments de la société canadienne au système électoral, nous avons utilisé, dans la mesure du possible, le masculin et le féminin dans les études publiées.

LA COLLECTION D'ÉTUDES

VOLUME 1

L'argent et la politique fédérale canadienne :
Le financement des candidats et candidates et des partis

W.T. STANBURY	L'argent et la politique fédérale canadienne — Le financement des candidats et candidates et des partis

VOLUME 2

Les groupes d'intérêt et les élections au Canada
Sous la direction de F. Leslie Seidle

JANET HIEBERT	Les groupes d'intérêt et les élections fédérales canadiennes
A. BRIAN TANGUAY ET BARRY J. KAY	L'activité politique des groupes d'intérêt locaux

VOLUME 3

Le financement des partis et des élections de niveau provincial au Canada
Sous la direction de F. Leslie Seidle

LOUIS MASSICOTTE	Le financement des partis au Québec — Analyse des rapports financiers de 1977 à 1989
DAVID JOHNSON	Le financement des partis politiques et des campagnes électorales en Ontario — Initiative et défi
TERRY MORLEY	La politique et l'argent en Colombie-Britannique
HUGH MELLON	L'évolution de la réglementation du financement politique au Nouveau-Brunswick
DOREEN P. BARRIE	Le financement des partis en Alberta — Des mesures législatives à faible effet

VOLUME 4
Le financement des partis et des élections : Aspects comparatifs
Sous la direction de F. Leslie Seidle

HERBERT E. ALEXANDER	Réglementation du financement électoral aux États-Unis et propositions de réforme
ROBERT E. MUTCH	Évolution de la réglementation du financement électoral aux États-Unis et au Canada
JANE JENSON	Innovation et équité — Les répercussions du financement public
MICHAEL PINTO-DUSCHINSKY	Le financement politique et les fondations partisanes en Allemagne

VOLUME 5
Aspects du financement des partis et des élections au Canada
Sous la direction de F. Leslie Seidle

LISA YOUNG	Pour une plus grande transparence — Évaluation des mécanismes de divulgation dans le domaine du financement politique au Canada
MICHAEL KRASHINSKY ET WILLIAM J. MILNE	L'incidence de la situation de député sortant aux élections fédérales de 1988 — Quelques constatations
R. KENNETH CARTY	Le rôle des agents officiels dans les élections canadiennes — Analyse des élections fédérales de 1988
D. KEITH HEINTZMAN	Les luttes électorales, les dépenses d'élection et l'avantage du député sortant
THOMAS S. AXWORTHY	La politique capitalistique — L'argent, les médias et les mœurs électorales aux États-Unis et au Canada
PETER P. CONSTANTINOU	Le financement public des partis politiques, des candidats et des élections au Canada
ERIC BERTRAM	Les candidats indépendants aux élections fédérales

DONALD PADGET	Les contributions importantes accordées à des candidats lors des élections fédérales de 1988 et le problème de l'abus d'influence
PASCALE MICHAUD ET PIERRE LAFERRIÈRE	Considérations économiques sur le financement des partis politiques au Canada

VOLUME 6
Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable
Sous la direction de Kathy Megyery

JANINE BRODIE, AVEC LE CONCOURS DE CELIA CHANDLER	Les femmes et le processus électoral au Canada
SYLVIA BASHEVKIN	La participation des femmes aux partis politiques
LISA YOUNG	L'incidence du taux de roulement des députés sur l'élection de femmes à la Chambre des communes
LYNDA ERICKSON	Les candidatures de femmes à la Chambre des communes
GERTRUDE J. ROBINSON ET ARMANDE SAINT-JEAN, AVEC LE CONCOURS DE CHRISTINE RIOUX	L'image des femmes politiques dans les médias — Analyse des différentes générations

VOLUME 7
Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité
Sous la direction de Kathy Megyery

DAIVA K. STASIULIS ET YASMEEN ABU-LABAN	Partis et partis pris — La représentation des groupes ethniques en politique canadienne
ALAIN PELLETIER	Ethnie et politique — La représentation des groupes ethniques et des minorités visibles à la Chambre des communes
CAROLLE SIMARD	Les minorités visibles et le système politique canadien

VOLUME 8
Les jeunes et la vie politique au Canada : Engagement et participation
Sous la direction de Kathy Megyery

RAYMOND HUDON, BERNARD FOURNIER ET LOUIS MÉTIVIER, AVEC LE CONCOURS DE BENOÎT-PAUL HÉBERT	L'intérêt des jeunes pour la politique : une question de mesure ? — Enquêtes auprès de jeunes de 16 à 24 ans
PATRICE GARANT	La remise en question de l'âge électoral à la lumière de la Charte canadienne des droits et libertés
JON H. PAMMETT ET JOHN MYLES	L'abaissement de l'âge électoral

VOLUME 9
Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada
Sous la direction de Robert A. Milen

ROBERT A. MILEN	Les Autochtones et la réforme constitutionnelle et électorale
AUGIE FLERAS	Les circonscriptions autochtones au Canada — Les leçons de la Nouvelle-Zélande
VALERIE ALIA	Les peuples autochtones et la couverture médiatique des campagnes électorales dans le Nord
ROGER GIBBINS	La réforme électorale et la population autochtone du Canada — Évaluation des circonscriptions autochtones

VOLUME 10
Les droits démocratiques et la réforme électorale au Canada
Sous la direction de Michael Cassidy

JENNIFER SMITH	Le droit de vote et les théories en faveur d'un gouvernement représentatif
PIERRE LANDREVILLE ET LUCIE LEMONDE	Le droit de vote des personnes incarcérées
YVES DENONCOURT	Réflexion sur les critères du vote des personnes ayant un désordre mental

PATRICE GARANT	Les droits politiques du fonctionnaire au regard du processus électoral
KENNETH KERNAGHAN	Les droits politiques des fonctionnaires fédéraux au Canada
PETER MCCORMICK	La procédure de révocation des élus — Paramètres et perspectives
DAVID MAC DONALD	Référendums et élections fédérales
JOHN C. COURTNEY ET DAVID E. SMITH	L'inscription des électeurs au Canada — Étude comparative
CÉCILE BOUCHER	Structure administrative et application de la Loi électorale du Canada

VOLUME 11
La délimitation des circonscriptions au Canada : Pour un vote égal et efficace
Sous la direction de David Small

KENT ROACH	Une personne, une voix ? Les normes constitutionnelles canadiennes en matière de répartition des sièges et de découpage des circonscriptions électorales
HOWARD A. SCARROW	Répartition, découpage et représentation aux États-Unis
ALAN STEWART	La communauté d'intérêts dans le remaniement des circonscriptions électorales
MUNROE EAGLES	La délimitation fondée sur le nombre d'électeurs — Un pas vers l'égalité relative des votes au Canada
DOUG MACDONALD	Communautés écologiques et délimitation des circonscriptions électorales
ALAN FRIZZELL	Au service du public — La représentation dans un Canada moderne
DAVID SMALL	Pour une meilleure représentation des Autochtones dans le cadre du système actuel de délimitation des circonscriptions

VOLUME 12
L'éthique et la politique au Canada
Sous la direction de Janet Hiebert

PIERRE FORTIN	Les enjeux éthiques de la réforme électorale au Canada — Analyse éthicologique
VINCENT LEMIEUX	L'éthique du secteur public
IAN GREENE	Allégations d'abus d'influence dans le cadre de la politique canadienne
WALTER I. ROMANOW, WALTER C. SODERLUND ET RICHARD G. PRICE	La publicité électorale négative — Une analyse des résultats de recherche à la lumière des pratiques au Canada
JANE JENSON	Citoyenneté et équité — Variations dans l'espace et le temps
KATHY L. BROCK	Justice, équité et droits
JANET HIEBERT	Un code d'éthique pour les partis politiques

VOLUME 13
Les partis politiques au Canada :
Chefs, candidats et candidates, et organisation
Sous la direction de Herman Bakvis

KEITH A. ARCHER	Le choix du chef au sein du Nouveau Parti démocratique
GEORGE PERLIN	Attitudes des délégués au congrès du Parti libéral du Canada sur les propositions de réforme du processus de désignation du chef
R. KENNETH CARTY ET LYNDA ERICKSON	L'investiture des candidats au sein des partis politiques nationaux du Canada
WILLIAM M. CHANDLER ET ALAN SIAROFF	Partis et gouvernement de parti dans les démocraties avancées
RÉJEAN PELLETIER	Les structures et le fonctionnement des partis politiques canadiens
KEITH A. ARCHER	Le Nouveau Parti démocratique et le mouvement syndical face à la perspective d'une réforme électorale

VOLUME 14

Les partis politiques au Canada : Représentativité et intégration

Sous la direction de Herman Bakvis

DAVID J. ELKINS	Les partis en tant qu'institutions nationales — Un essai comparatif
MAUREEN COVELL	Les partis en tant qu'institutions de gouvernement national
RAND DYCK	Les liens entre les partis politiques nationaux et provinciaux et les régimes de partis au Canada
PAUL G. THOMAS	Les partis et la représentation des régions
DONALD E. BLAKE	La concurrence entre les partis et la versatilité de l'électorat au Canada
JOHN FEREJOHN ET BRIAN GAINES	Le vote pour l'individu au Canada
SHARON L. SUTHERLAND	Les conséquences de la versatilité de l'électorat — Ministres inexpérimentés entre 1949 et 1990
NEIL NEVITTE	Nouvelle politique, Charte des droits et participation à la vie politique
RÉJEAN LANDRY	Les incitations créées par les institutions de démocratie représentative — L'incidence sur les électeurs, les partis et les politiques publiques

VOLUME 15

La participation électorale au Canada

Sous la direction de Herman Bakvis

MUNROE EAGLES	La participation et l'abstentionnisme aux élections fédérales canadiennes — Une analyse écologique
JON H. PAMMETT	L'exercice du droit de vote au Canada
JEROME H. BLACK	La réforme du contexte du vote au Canada — L'expérience d'autres démocraties

VOLUME 16
Les sondages et les médias lors des élections au Canada : Le pouls de l'opinion

GUY LACHAPELLE	Les sondages et les médias lors des élections au Canada : Le pouls de l'opinion

VOLUME 17
La démocratie représentative : Perceptions des Canadiens et Canadiennes

ANDRÉ BLAIS ET ELISABETH GIDENGIL	La démocratie représentative : Perceptions des Canadiens et Canadiennes

VOLUME 18
Les médias et l'électorat dans les campagnes électorales canadiennes
Sous la direction de Frederick J. Fletcher

JEAN CRÊTE	La télévision, la publicité et les élections au Canada
ROBERT H. MACDERMID	L'influence des médias sur le comportement politique
CATHY WIDDIS BARR	L'importance et le potentiel des débats des chefs
ROBERT BERNIER ET DENIS MONIÈRE	L'organisation des débats des chefs télévisés aux États-Unis, en Europe, en Australie et au Canada
LYNDSAY GREEN	L'amélioration des méthodes d'information de l'électorat

VOLUME 19
Médias, élections et démocratie
Sous la direction de Frederick J. Fletcher

JACQUES GERSTLÉ	La communication électorale en France
HOLLI A. SEMETKO	La radiodiffusion et la couverture des élections en Grande-Bretagne
KLAUS SCHOENBACH	Mass media et campagnes électorales en Allemagne
KAREN SIUNE	La communication électorale en Scandinavie

JOHN WARHURST	La communication électorale en Australie
DORIS A. GRABER	Mass media et campagnes électorales aux États-Unis
FREDERICK J. FLETCHER ET ROBERT EVERETT	Mass media et élections au Canada

VOLUME 20

La communication avec l'électeur : Les campagnes électorales dans les circonscriptions

Sous la direction de Frederick J. Fletcher et David V.J. Bell

DAVID V.J. BELL ET FREDERICK J. FLETCHER	La communication électorale dans les circonscriptions — Cadre d'analyse
ANTHONY M. SAYERS	L'importance attribuée aux questions locales dans les élections nationales — Kootenay-Ouest – Revelstoke et Vancouver-Centre
ANDREW BEH ET ROGER GIBBINS	La campagne électorale et les médias — Étude de leur influence respective dans deux circonscriptions albertaines lors des élections fédérales de 1988
DAVID V.J. BELL ET CATHERINE M. BOLAN	La couverture médiatique des campagnes locales lors des élections fédérales de 1988 — Analyse de deux circonscriptions ontariennes
LUC BERNIER	La couverture médiatique des campagnes locales lors des élections fédérales de 1988 — Analyse de deux circonscriptions québécoises
LEONARD PREYRA	Porté par la vague — Les partis, les médias et les élections fédérales en Nouvelle-Écosse
DAVID V.J. BELL, FREDERICK J. FLETCHER ET CATHERINE M. BOLAN	La communication électorale dans les circonscriptions — Résumé et conclusion

VOLUME 21

La radiodiffusion en période électorale au Canada

Sous la direction de Frederick J. Fletcher

DAVID RALPH SPENCER, AVEC LE CONCOURS DE CATHERINE M. BOLAN	Aperçu historique de la radiodiffusion électorale au Canada

PIERRE TRUDEL ET FRANCE ABRAN	Cadre constitutionnel et juridique de la réglementation de la radiodiffusion électorale
DAVID HOGARTH ET WILLIAM O. GILSDORF	L'effet des services d'information continue sur les élections et leur couverture
PETER DESBARATS	La câblodistribution et les campagnes électorales fédérales au Canada
STEPHEN KLINE, ROVIN DEODAT, ARLENE SHWETZ ET WILLIAM LEISS	La publicité politique dans les médias électroniques au Canada
LORNA ROTH	Le Service du Nord de Radio-Canada et les élections fédérales — Problèmes et stratégies de redressement

VOLUME 22
Sous l'œil des journalistes : La couverture des élections au Canada
Sous la direction de Frederick J. Fletcher

WILLIAM O. GILSDORF ET ROBERT BERNIER	Pratiques journalistiques et couverture des campagnes électorales au Canada
JEAN CHARRON	Les relations entre les partis politiques et les médias lors des campagnes électorales au Québec
CHRISTOPHER DORNAN	Libre de rendre des comptes — La responsabilité de la presse écrite
ROBERT A. HACKETT	Le traitement des petits partis dans les médias
EILEEN SAUNDERS	Couverture médiatique et marginalisation

VOLUME 23
L'action des partis politiques dans les circonscriptions au Canada

R. KENNETH CARTY	L'action des partis politiques dans les circonscriptions au Canada

ORGANIGRAMME DE LA COMMISSION

PRÉSIDENT
Pierre Lortie

COMMISSAIRES
Pierre Fortier
Robert Gabor
William Knight
Lucie Pépin

PERSONNEL CADRE

Directeur exécutif
Guy Goulard

Directeur de la recherche
Peter Aucoin

Conseiller spécial du président
Jean-Marc Hamel

Recherche
F. Leslie Seidle
Coordonnateur principal

Coordonnateurs et coordonnatrices
Herman Bakvis
Michael Cassidy
Frederick J. Fletcher
Janet Hiebert
Kathy Megyery
Robert A. Milen
David Small

Adjoints à la coordination
David Mac Donald
Cheryl D. Mitchell

Législation
Jules Brière, conseiller principal
Gérard Bertrand
Patrick Orr

Communications et publications
Richard Rochefort, directeur
Hélène Papineau, directrice adjointe
Paul Morisset, rédacteur-conseil
Kathryn Randle, rédactrice-conseil

Finances et administration
Maurice R. Lacasse, directeur

Personnel et contrats
Thérèse Lacasse, chef

SERVICES D'ÉDITION, DE CONCEPTION GRAPHIQUE ET DE PRODUCTION

COMMISSION ROYALE SUR LA RÉFORME ÉLECTORALE ET LE FINANCEMENT DES PARTIS

Réviseurs Denis Bastien, Ginette Bertrand, Louis Bilodeau, Claude Brabant, Louis Chabot, Danielle Chaput, Norman Dahl, Susan Becker Davidson, Carlos del Burgo, Julie Desgagners, Chantal Granger, Volker Junginger, Denis Landry, André LaRose, Paul Morisset, Christine O'Meara, Mario Pelletier, Marie-Noël Pichelin, Kathryn Randle, Georges Royer, Eve Valiquette, Dominique Vincent.

CENTRE DE DOCUMENTATION JURIDIQUE DU QUÉBEC INC.

Président Hubert Reid
Contrôleur Claire Grégoire

Directrice de la production Lucie Poirier
Adjointe au projet Gisèle Gingras

Traducteurs Pierre-Yves de la Garde, Richard Lapointe, Marie-Josée Turcotte.

Techniciens Stéphane Côté Coulombe, *coordonnateur*; Josée Chabot, Danielle Morin.

Réviseurs Martine Germain, Lise Larochelle, Élizabeth Reid, Carole St-Louis, Isabelle Tousignant, Charles Tremblay, Sébastien Viau.

Traitement de texte André Vallée.

Mise en page Typoform, Claude Audet; Lynda Goudreau, *coordonnatrice*.

WILSON & LAFLEUR LTÉE

Président-directeur général Claude Wilson

DUNDURN PRESS

Président J. Kirk Howard
Contrôleur Ian Low
Coordonnatrice des travaux Jeanne MacDonald

Rédactrice administrative et directrice de la production Avivah Wargon
Rédactrice administrative Beth Ediger
Rédactrice administratif John St. James
Adjointe principale au projet Karen Heese

Réviseure responsable des tableaux Ruth Chernia
Réviseure juridique Victoria Grant
Correctrice principale Kathleen Harris

Personnel Michèle Breton, Elliott Chapin, Peggy Foy, Elizabeth Mitchell, John Shoesmith, Nadine Stoikoff, Shawn Syms, Anne Vespry.

Réviseurs Carol Anderson, Elizabeth d'Anjou, Jane Becker, Diane Brassolotto, Elizabeth Driver, Curtis Fahey, Tony Fairfield, Freya Godard, Frances Hanna, Andria Hourwich, Greg Ioannou, Carlotta Lemieux, Elsha Leventis, David McCorquodale, Virginia Smith, Gail Thorson, Louise Wood.

Mise en page Green Graphics; Joanne Green, *Coordonnatrice;* Linda Carroll, Mary Ann Cattral, Gail Nina, Eva Payne, Jacqueline Hope Raynor, Carla Vonn Worden, Laura Wilkins.

Ce volume, qui fait partie d'une série de 23 consacrés aux recherches effectuées pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, est l'un des cinq qui traitent spécifiquement du financement des partis et des élections.

LE FINANCEMENT DES PARTIS ET DES ÉLECTIONS DE NIVEAU PROVINCIAL AU CANADA

F. Leslie Seidle, directeur de publication

Les lois provinciales régissant le financement des partis et des élections sont, selon le cas, le reflet, l'opposé, voire parfois la préfiguration des lois et pratiques fédérales. Certes, les différents mécanismes adoptés par les provinces découlent de circonstances politiques et de valeurs qui leur sont propres, mais il n'en reste pas moins que l'expérience provinciale offre plusieurs modèles de réforme envisageables à l'échelle nationale.

Louis Massicotte étudie le financement des partis au Québec, province qui s'est dotée d'un mécanisme de limitation et de remboursement des dépenses dès 1963, et qui, depuis 1977, est la seule à restreindre aux particuliers le droit de faire des dons de nature politique. David Johnson retrace l'évolution du dispositif réglementaire de l'Ontario, axé à l'origine sur la limitation des dons mais qui englobe aujourd'hui un ensemble de limites au chapitre des dépenses.

Terry Morley analyse le financement des partis en Colombie-Britannique, province dotée d'un mécanisme de divulgation qui n'impose toutefois aucune limite aux dépenses et aux dons, et n'offre aucun financement public autre qu'un crédit d'impôt pour les dons de nature politique. Enfin, Hugh Mellon et Doreen Barrie traitent de l'origine et de l'incidence des textes législatifs adoptés respectivement au Nouveau-Brunswick et en Alberta.

Dundurn Press
Wilson & Lafleur

Commission royale
sur la réforme électorale
et le financement des partis

ISBN 1-55002-122-2

9 781550 021226